مقدمة:

القانون هو إحدى المؤسسات الجوهرية في حياة الانسان الاجتماعية، فهو يقوم بدور فعال ومحوري في تطوير المجتمعات فكرياً وعملياً ويساعد على تحضر المجتمع الإنساني وعلى إنماء الحضارة. فقد ارتبط التطور الاجتماعي على الدوام بتطور القواعد القانونية كما ارتبط بوجود جهاز يجعل تنفيذ هذه القواعد فعالاً وسليماً.

توجد دائماً علاقة جدلية بين القانون وحقوق المواطن وحريته حيث ان أكثر الأمور حساسية في الدولة المعاصرة تتمحور حول الإجراءات التي يمكن اتباعها للمحافظة على هذه الحقوق والحريات، ذلك انه من المحتمل أن يستخدم القانون ووسائل تطبيقة كأدوات للطغيان كما يمكن استخدامها للحفاظ على الحقوق ولصون الحريات.

ولقد وعت المجتمعات الحديثة أهمية السعي لإرساء مبادئ العدالة وحكم القانون التي تبتعد عن الطغيان والاستئثار بالقرار فابتدأ التركيز منذ عصر التنوير على إرساء مبادئ العدالة بالابتعاد عن مركزية السلطة في المجتمع بحيث تتوزع الأدوار وتتكامل فكان ظهور مبدأ فصل السلطات الذي تمت بلورته ابتداء من القرن السابع عشر وحتى يومنا هذا فبرزت السلطة القضائية كإحدى السلطات الأساسية في صون حرية الأفراد وحقوقهم وتالياً في إرساء حكم القانون.

وما الإعلانات العالمية الصادرة منذ الثورة الفرنسية إلى ما أصدرته الأمم المتحدة من إعلان شرعة حقوق الانسان عام ١٩٤٨ إلى إعلان ميلانو عام ١٩٨٥ الخاص باستقلالية القضاء والذي تبنته الجمعية العمومية للأمم المتحدة إلى إعلانات إقليمية عديدة حول الموضوع نفسه سوى تعبير عن الأهمية التي يوليها المجتمع الإنساني المتحضر لمركزية العدالة ودورها في تطوير المجتمعات البشرية إنسانياً وإقتصادياً وأخلاقياً.

ونحن في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة جعلنا الهدف الأساسي لنشاطنا نشر الوعي السليم حول أهمية حكم القانون في المجتمعات العربية لنقل هذه المجتمعات من حالة التسلّط إلى حالة قيام السلطة العادلة التي ترسي حكم القانون بواسطة أجهزة تتمتع بمعايير دولية من حيث النزاهة والاستقلالية والكفاءة وتمارس صلاحياتها بعيداً عن التأثيرات الخارجية والمحاباة وتكون على مسافة واحدة من جميع المواطنين ساعية إلى نقل الأفراد من المفاهيم الفئوية إلى مفهوم المواطنية الأشمل والأعم.

ان نشرنا لمجموعة الدراسات والمقالات التي يتضمنها هذا الكتاب هو جزء من منهجية المركز في تثقيف المجتمعات العربية وتوعيتها على أهمية إرساء حكم القانون بإرساء مقومات العدالة فيأتي الإصلاح من القاعدة إذا ما استعصى الحصول عليه من ذوي السلطان.

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

المجالس القضائية

أفضل الممارسات الدولية

أمثولات من أوروبا وأميركا اللاتينية

نيسان ٢٠٠٤

إعداد:

فيولين أوثمان
ساندرا ايلينا
(IFES)

ترجمة وتنسيق:

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
(ACRLI)

أفضل الممارسات الدولية
المجالس القضائية
أمثولات من أوروبا وأميركا اللاتينية

موجز:

إنّ المجلس القضائي، على غرار السلطة القضائية نفسها، مؤسسة مهمّة يجب ان تنظم وتعمل بطريقة شفافة قابلة للمساءلة. أحدى النتائج الأبرز لهذا البحث هي أمثولة مهمّة تمّ اكتسابها من جهود الإصلاح السابقة المبذولة حول العالم. وفي الوقت الذي يعّرف الاصلاحيون والمانحون غالباً المجالس القضائية بأنها مؤسسات من شأنها المساهمة في تعزيز إستقلال القضاء، توصلنا الى إستنتاج رئيسيّ في بحثنا بأنها قد تستخدم بمثابة عائق أكثر منه سبيلا الى إستقلال القضاء ومساءلته، خاصة في الدول التي تعاني من فساد منهجي أو حيث يخضع القضاء لإشراف السلطة التنفيذية.

يدرس هذا البحث وجود وعمل المجالس القضائية على ضوء المبادئ الدولية والإقليمية والوطنية حول إستقلال القضاء ونزاهته والهدف المميّز لتعزيز ثقافة حكم القانون حول العالم. من أجل عرض صورة شاملة للمجالس القضائية يتناول البحث مواضيع متنوّعة تشمل: (١) عرض الأسباب لإنشائها؛ (٢) النماذج المختلفة وكيفية إستجابتها لحاجات بلد معيّن؛ (٣) اختلاف عضوية المجالس من بلد الى آخر؛ و(٤) الصلاحيات والمسؤوليات العائدة لها. يطرح البحث أيضاً بعض الأسئلة حول شرعية ودور المجالس القضائية ضمن تنظيم أوسع لهيكلية السلطات في دولة ديمقراطية يحكمها القانون. أخيراً، بعض الآراء حول التربية القضائية وتطبيق السياسة القضائية والعلاقة بين المجلس القضائي والمحاكم.

أفضل الممارسات الدولية :
المجالس القضائية
أمثولات من أوروبا وأميركا اللاتينية

جدول المحتويات

أداة حكم القانون IFES :
أفضل سبع ممارسات دولية للمجالس القضائية
أداة لتعزيز إستقلال القضاء ونزاهته

١- **مستقل، شفاف وقابل للمساءلة** – يجب ان تكون المجالس القضائية هيئات مستقلة تعمل بشفافية وبطريقة قابلة للمساءلة.

٢- **الهيكلية** – يجب ان تصمّم هيكلية المجالس القضائية وصلاحياتها وطريقة عملها بشكل يحفظ إستقلال القضاء ويعزّزه. في حال عدم وضع مراقبة وموازين قيد العمل قد يصبح المجلس القضائي ملهاة في أيدي السلطتين التنفيذية والتشريعية و/أو المجموعات القوية وبالتالي يتقوّض إستقلال القضاء.

٣- **الثروات الملائمة** – يجب ان تمنح المجالس القضائية الثروات البشرية والمالية الملائمة.

٤- **التشكيل** – في الوقت الذي يختلف كثيراً العدد الدقيق الذي تتألف منه المجالس القضائية من بلد الى آخر ويرتبط بالعوائق الموجودة التي تواجه إستقلال القضاء، برز تفاهم بين القضاة ورجال القانون والمحامين بأنّ المجالس القضائية يجب ان تكون مشكلة من أغلبية من القضاة وبأنّ مجالس تحظى بتمثيل واسع يمكنها ان تعمل بعدالة أكثر وباستقلالية.

٥- **العضوية القضائية** – أعضاء مجلس القضاء يجب ان يتمّ إختيارهم من جانب نظرائهم بدلاً من تعيينهم من السلطة التشريعية أو التنفيذية. يجب ان تكون طريقة الإختيار شفافة وتوّفر للمجتمع المدني المشاركة والإشراف.

٦- **الصلاحيات** – تتمتع المجالس القضائية حول العالم بصلاحيات مختلفة تمتد من الإدارة القضائية الى القرارات التي تؤثر على المهنة القضائية. وإنما يبرز إجماع في الرأي على أنّ المجالس القضائية حين تكون قائمة يجب أن تكون

مسؤولة عن عملية اختيار القضاة والمساهمة في الترقية والتأديب و/أو تدريب القضاة.

المراقبة والتقارير – إنّ عملية إتخاذ القرارات في المجلس القضائي يجب ان تكون شفافة وتوّفر للمجتمع المدني المشاركة والإشراف ويجب وضع آليات مراقبة أعمال المجلس القضائي قيد العمل وتطبيقها بفعاليّة.

أفضل الممارسات الدولية :
المجالس القضائية
أمثولات من أوروبا وأميركا اللاتينية

" نشأت في العديد من الدول المجالس القضائية أو اللجان لتحسين عملية الإختيار القضائي. وعلى الرغم من أنّ المجالس القضائية موجودة في كلّ من البلدان التي تعتمد القانون المدني والقانون العرفي فإنها مظهر بارز بشكل خاص للثقافة القانونية مع تقاليد القانون المدني. الدور المحدّد الذي تقوم به المجالس القضائية يتغيّر من بلد الى آخر. في الكثير من البلدان تتجاوز أعمالها مسألة الإختيار وفي بلدان أخرى قد لا تشملها. " [١]

" الغاية الوحيدة المعلن عنها بوضوح والتي تقف وراء إنشاء المجالس في أميركا اللاتينية كانت تهدف الى تعزيز استقلال القضاء. ورافق المباحثات والمهام الموكولة الى المجالس إقتراح يهدف الى تحسين إداء القضاء والإدارة التنفيذية. والمسألة الأساسية التي تعاني منها هي غياب الوضوح حول الطريقة التي يُفترض بها بلوغ أيّ من الهدفين. وكما سيتبين لنا، استمرت هذه المشكلة في إعاقة الوصول الى النتائج المرجوّة." [٢]

" في مختلف الدول الأوروبية (المجالس القضائية) ... تعمل بمثابة وسيط بين الحكومة والقضاء من أجل ضمان إستقلال القضاء بطريقة معيّنة ومن بعض النواحي. تتمتع هذه الهيئات بصلاحيات مختلفة في دول الإتحاد الأوروبي. بعض منها يعمل كمجالس إدارة لتعيين القضاة واتخاذ الإجراءات التأديبية ضدهم (مثلاً فرنسا وإيطاليا)، بينما تقوم مجالس أخرى بدور نشيط في الموازنة والإدارة (المالية والتنفيذية) العامة للمحاكم، إضافة الى الإسكان والتعليم والمكننة الخ... (مثلاً، السويد والدانمارك)." [٣]

١- مقدمة ونظرة عامّة

بعد عقود من الإصلاح الإنتقالي السياسي والإقتصادي والقانوني في الدول النامية، حصل إجماع متزايد على أنّ الإصلاحات لحكم القانون هي ضرورية لإيجاد المناخ القادر المؤاتي لدعم الديمقراطية والتطور الإجتماعي الإقتصادي ومحاربة الفساد. كما يتزايد الإجماع على أنّ القضاء المستقل والقابل للمساءلة ووسائل الإعلام المستقلة والمجتمع المدني المطلع والملتزم تشكل جميعها عناصر حاسمة لتحقيق حكم القانون.

في سبيل بناء قضاء مستقل وقابل للمساءلة، لجأت العديد من البلدان الى إنشاء مؤسسات جديدة مثل المجالس القضائية. وفي الوقت الذي تستطيع المجالس القضائية ان تقوم بدور مهمّ في تعزيز إستقلال القضاء وإيجاد آليات مساءلة له، أضحت فقط احدى العناصر المهمّة لإستراتيجية الإصلاح القضائي الواسعة التي يجب ان تشمل أيضاً تنوّعاً واسعاً من المواضيع من بينها العدل وتنفيذ الأحكام ومحاربة الفساد.

نشأ المجلس الأوّل في فرنسا في القرن التاسع عشر، ولكنه خضع لإصلاحات عديدة منذ ذلك الوقت. ولا تزال الإصلاحات اللاحقة، التي ركزت على كيفية جعل المجلس الفرنسي والقضاء أكثر إستقلالاً ومساءلة موضع نقاش حام حتى اليوم. خلال النصف الأخير من القرن العشرين أنشأت معظم الدول التي تعتمد القانون المدني في أوروبا وكذلك دول أميركا اللاتينية وأفريقيا وآسيا والشرق الأوسط مجالس قضائية. وعلى الرغم من أنّ أسباب الإهتمام كانت غالباً تتناول إستقلال القضاء وإدارته، الأمر الذي دفع بهذه البلدان الى إنشاء مجالس قضائية، فإنّ نطاق عمل هذه المؤسسات يتغيّر من بلد الى آخر.

أ- عرض الأسباب

مبادئ إستقلال القضاء الدولية والإقليمية

تعترف معاهدة حقوق الإنسان الدولية والإقليمية بالحق في قضاء مستقل نزيه كجزء من الضمانة الواسعة للحق بمحاكمة عادلة.[٤] تمّ وضع الخطوط العريضة والمبادئ لتحديد معنى ونطاق الإستقلال القضائي وتمّت تكملته بنظام السوابق للمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان.[٥] وتمّ الإعتراف ايضاً باستقلال القضاء محلياً عبر مؤسسات أو مواد قانونية ونظام السوابق.

تمّ عرض أسباب متعدّدة ومتناسقة دعماً لإنشاء المجالس القضائية. تعكس معظم هذه الأسباب محاولات تعزيز إستقلال القضاء عن طريق عزل نشاط المهنة القضائية عن التدخلات الخارجية. وركّزت أيضاً بعض دول أوروبا الشمالية وأميركا اللاتينية على تحسين الإدارة القضائية وتفعيلها.

١- تعزيز إستقلال القضاء

أدّى الإهتمام باستقلال القضاء الى إنشاء المجالس القضائية بدءاً بفرنسا وأوروبا الجنوبية الغربية، ثمّ انتشر في أنحاء العالم كجزء من جهود الإصلاح لتحسين إستقلال القضاء وسير عمل المحاكم. وجاء في دليل إستقلال القضاء الآتي:

"على الرغم من أنّ حماية استقلال القضاء هو هدف مشترك لمعظم المجالس القضائية فإنّ القضايا المحدّدة التي أنشأت المجالس من أجلها تكون في الغالب مختلفة كثيراً. في الكثير من البلدان تكمن المشكلة في سيطرة السلطتين التنفيذية والتشريعية أو الحزب السياسي على القضاء. في بلدان أخرى تعتبر المحكمة العليا بأنها تتمتع برقابة مفرطة على قضاة المحاكم الأدنى. وبعض البلدان مهتمّة أساساً بمقدار الوقت الذي يستهلكه القضاة في الانصراف الى الشؤون الإدارية وترغب بتحسين فعاليّة وكفاية المحاكم بتحويل المهام الإدارية الى هيئة أخرى. "[٦]

كان السبب الذي يقف وراء إنشاء المجلس القضائي في دول مثل فرنسا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا هو الحاجة الى عزل القضاء عن السلطة التنفيذية. فمُنحت المجالس القضائية سلطات واسعة في المهنة القضائية ومن ضمنها إختيار القضاة وترقيتهم

وتأديبهم في محاولة للحدّ من تدخل السلطة التنفيذية. كما أنّ تعزيز إستقلال القضاء ورفع مستوى تحسين الحكم القضائي عبر إنشاء هيئة مستقلة مسؤولة عن الأوجه الرئيسية للمهنة القضائية، كان أيضاً السبب المعلن وراء إنشاء المجالس القضائية في العديد من دول أميركا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية والإتحاد السوفياتي السابق.

٢- تحسين الإدارة التنفيذية والفعالية

يمكن الى حدّ كبير ربط الأسباب العائدة الى تحسين الإدارة التنفيذية والفعالية بالهدف العام لتعزيز إستقلال القضاء. وفي الحالات التي تمّ نقل المهمّات الإدارية من السلطة التنفيذية الى المجلس القضائي، على غرار ما جرى في هنغاريا أو كوستاريكا، من شأن هذا التحويل ان يحدّ من التدخلات الخارجية في الشؤون القضائية. أمّا في الحالات التي نقلت فيها المهمّات الإدارية من القضاء الى المجلس القضائي، كما في بوليفيا، من شأن هذا التحويل أن يمّكن القضاة من التركيز بفعالية أكثر على مهامهم القضائية ويلغي التدخل نظرياً إضافة الى تحسين إجراءات الإدارة وإدارة الموازنة.

أوروبا – في العديد من الدوّل الأوروبية، ومن ضمنها تلك التي نشأت فيها المجالس القضائية، لم يكن تحسين الإدارة التنفيذية السبب لإنشاء المجالس. في الواقع إنّ السلطات في فرنسا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا بقيت في عهدة وزارة العدل. ولم تصدر في هذه البلدان مطالبات ملحوظة لنقل هذه الصلاحيات الى القضاء أو المجلس القضائي. بالمقابل إنّ المجالس القضائية في أوروبا الشمالية وخاصة في الدانمارك أو السويد أنشأت حصراً لتلبية غايات تحسين الإدارة التنفيذية والرقابة على موازنة القضاء وموّظفيه.

أميركا اللاتينية – الأمر المثير للإهتمام هو أنّ انتقال سلطات الإدارة التنفيذية تكرّر حدوثه في أميركا اللاتينية، حيث كانت هذه الصلاحيات تقليدياً بيد القضاة، اكثر بكثير من العديد من الدول الأوروبية حيث غالباً ما تشرف وزارة العدل على الإدارة القضائية وإدارة الموازنة. وتغزي هذا الواقع الحجج القائلة بأنّ إنتقال الصلاحيات الإدارية قد لا يكون ساهم في استقلال القضاء وإنما، بدلاً من ذلك، كانت محاولة للتدخل في استقلال القضاء. مثلاً، إنتقد البعض في مكسيكو إنشاء المجلس القضائي ونقل صلاحيات المحاكم الإدارية لأنها تتحدّى إستقلالية المحاكم.

ب- الخلفية والنظرة العامّة

على الرغم من أنّ المجالس القضائية قد أنشأت بهدف عزل القضاء والمهنة القضائية عن الضغط السياسي الخارجي فإنها لم تضمن بأنّ هذه القضايا ستجد حلاً لها. في الواقع يظهر أنّ التدخل في بعض الدول أصبح أكثر انتشاراً وضرراً. فالخلافات حول الهيكلية التنظيمية والعضوية والمسؤوليات في المجالس يمكنها أن تؤثر بشكل ملحوظ على قدرة هذه المجالس على تعزيز إستقلال القضاء.

ففي الوقت الذي يفترض ان يؤدي تشكيل المجلس وهيكليته الى تعزيز المراقبة والتوازن داخل القضاء وبين مختلف دوائر الحكومة، أدّت الهيكلية التنظيمية وتشكيل المجلس في الواقع، وغالباً عن قصد، الى تشويهه وتصديعه سياسياً. في هذه الحالة، لا يؤدي إنشاء مثل هذا المجلس الى تحقيق أهدافه المتوّخاة كما يمكن ان يؤدي الى استمرار الوضع الراهن. بالفعل، يعتقد بعض المحللين بأنّ مثل هذه المجالس مصدّعة بصورة فاجعة عن سابق تصوّر وتصميم. على كلّ حال، إنّ العديد من المجالس في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية لا تزال مؤسسات غير ناضجة، بحاجة الى إصلاح وتعزيز لتصبح أكثر عرضة للمساءلة. يتوّجب على المجتمع المدني ان يلعب دوراً أساسياً في هذه العملية.

مساهمة المجالس القضائية في استقلال القضاء:
توّقعات مقابل الواقع في اميركا الوسطى [٧]

ظهرت في دراسة أجريت في خمس دول بأميركا الوسطى خلال شهر نيسان ٢٠٠٢ فروقات بارزة بين الدور المتوّقع والدور الفعلي للمجالس في ترويج وتعزيز إستقلال القضاء. فمن ناحية الدول التي يوجد فيها مجالس، لاحظت أكثرية الإجابات بأنّ المجلس كان له تأثير سلبي على تعزيز الإستقلال القضائي. أمّا من ناحية الدول التي لا وجود فيها للمجلس فكانت الأكثرية الساحقة للإجابات (ما يزيد عن ٨٠%) بأنّ إنشاء المجلس يمكنه أن يؤثر إيجاباً على استقلال القضاء.[٨] وفي الوقت الذي يبدو هذين التقييمين متعارضين فإنهما يدعمان بصورة عامّة الإقتراح المهمّ بأنّ المجالس، في حال تنظيمها بشكل سليم وإبعاد السياسة عنها عملياً، تتمتع بالقدرة المؤسساتية على تعزيز إستقلال القضاء. أمّا بشأن الطريقة الفضلى لتنفيذ ذلك بالضبط في بلد محدّد فإنها مرتبطة بشكل كبير بالإطار السياسي الذي يعمل فيه النظام القانوني.

٢- المبادئ والإتجاهات الدولية والإقليمية

أ- المجالس القضائية والمبادئ الدولية والإقليمية

المبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول إستقلال القضاء – تدعو هذه المبادئ الى ضمان إستقلال القضاء من قبل الدولة، محررّاً من أي تأثير غير سليم على عملية اتخاذ القرارات القضائية وسير عمل المهنة القضائية بموضوعية. ورغم ذلك، لا تنصّ صراحة على إنشاء المجالس القضائية ودورها. ويشير الميثاق الشامل الى المجالس القضائية بعبارات واسعة ويوصي باختيار القضاة وكذلك إدارة المحاكم ووجوب " تنفيذ العملية التأديبية القضائية من جانب هيئة مستقلة تضمّ تمثيلاً قضائياً أساسياً ".[٩]

مبادئ بيكين وتوجيهات لاتيمر هاوس – تناولت هذه الجمعيات موضوع المجالس القضائية وتشكيل عضويتها وقدرتها المحتملة. مثلاً، في مبادئ بيكين، أقرّ رؤساء المحكمة العليا والباسفيك بوجوب اللجوء الى المجالس القضائية في تعيين القضاة ودعوا الى تشكيل عضوّيتها من قبل " ممثلين للقضاء الأعلى وللمهن القانونية المستقلة ".[١٠] في الكومنولث، اقترحت توجيهات لاتينر هاوس ان تتمّ التعيينات على الأقل بناءً على إستشارة مجلس قضائي " منشأ بموجب الدستور أو بموجب قانون ويتم اختيار أكثرية أعضائه من كبار القضاة ".[١١]

المجلس الأوروبي – تمّ في أوروبا بذل أقصى الجهود لوضع معايير دنيا لإنشاء وتشكيل عضوية ودور المجالس القضائية تحت الإشراف المباشر أو غير المباشر للمجلس الأوروبي. ومن ضمن توصياته حول استقلال القضاء الصادرة في العام ١٩٩٤ يوصي المجلس الأوروبي بأن تعهد مسؤولية إختيار أعضاء المجلس والقضاة الى هيئة مستقلة عن الحكومة وعن الإدارة يتمّ اختيار أعضائها من قبل القضاء.[١٢]

الشرعة الأوروبية – وبلغت ذروة الجهود لوضع توجيهات عامّة لإستقلال القضاء أضيفت الى توصيات المجلس الأوروبي في العام ١٩٩٨، عندما تمّ اعتماد الشرعة الأوروبية حول وضع القاضي، حيث جاء الآتي:

"بالنسبة لأيّ قرار يؤثر على اختيار وتوظيف وتعيين وترقية أو إنهاء خدمات قاضٍ، يقترح الدستور تدخل سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية تضمّ في

عداد أعضائها على الأقل النصف من القضاة الذين يختارهم نظراؤهم وفقاً لطرق تضمن أوسع تمثيل للقضاء."[١٣]

وبذلت جمعيات إقليمية للقضاة جهوداً أخرى مهمّة لتعزيز إستقلال القضاء. واعتمدت الجمعية الأوروبية للقضاة مستنداً يدعو الى إنشاء " هيئة مستقلة تمثل القضاة " لتنفيذ الإختيار القضائي والترقية وكذلك تحمّل مسؤوليات إدارة المحكمة.[١٤]

وكذلك اعتمدت جمعية القضاة الأوروبيين للديمقراطية والحرّيات (MEDEL)[١٥] إعلان باليرمو، الذي يهدف الى إضافة بروتوكول إلى المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويدعو إعلان باليرمو الى إنشاء مجلس قضاء أعلى " لضمان إستقلال القضاء". وجاء في التوصية أن تتشكل هيئته من أغلبية من القضاة المختارين من نظرائهم إضافة الى " شخصيات بارزة يعيّنها البرلمان ". ويقرّ إعلان باليرمو بصلاحيات واسعة للمجلس القضائي تشمل الإشراف على عملية الإختيار ومسؤولية التعيين والإجراءات التأديبية وإدارة المحكمة والتدريب القضائي وتحديد الموازنة القضائية وتوصيات بشأن السياسة القضائية.[١٦]

وتجدر الأشارة الى أنّ معظم الآراء حول الدور المناسب للمجالس القضائية وتكوينها قد نشأ من التجربة الأوروبية. وفي الوقت الذي حظيت الجهود الأوروبية لوضع معايير حول حكم القانون واستقلال القضاء بتطبيقها في مناطق أخرى لا تزال الحاجة الى مجموعة من التوجيهات والخطوط العامّة المتفق عليها خارج أوروبا فجوة بحاجة الى من يسدّها. وفي هذا الإتجاه قد يكون من الجدير ان نضيف بأن الخطوط العريضة للتوجيهات الأوروبية قد دعت باستمرار إلى الإعتراف بصلاحيات أوسع للمجالس القضائية.

ب- نماذج

على الرغم من عدم الدعوة المباشرة لإعلان المبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول إستقلال القضاء أو توصيات المجلس الأوروبي الى إنشاء مجالس قضائية مستقلة، فقد تمّ إنشاء مثل هذه المجالس في أنحاء العالم كوسيلة لتأمين موضوعية واستقلال إجراءات المهنة القضائية ولتحسين نوعية إدارة العدل.

اعتمدت الدول إتجاهيين رئيسيين لإنشاء المجالس القضائية يرّكزان أساساً على المهنة القضائية أو على إدارة أعمال المحكمة. ويوّثق تقرير حاصل على براءة الحكومة الهولندية، صدر في أواخر التسعينات حول وضع وعمل مختلف المجالس الأوروبية القضائية، هذا التمييز في ما سمّاه الكاتب " النموذج الأوروبي الجنوبي والنموذج الأوروبي الشمالي ".[١٧]

بينما ينطبق هذا التمييز على دول في أوروبا الغربية فإنّ دولاً أخرى اتجهت الى إستعارة نواح من كلّ من النموذجين لوضع هيكلية مجالسها القضائية الخاصّة. ويمكن إيجاد هذه التغييرات في النماذج عبر أنحاء العالم ومن بينها دول شرقي ووسط أوروبا وأميركا اللاتينية. فأصبحت مجموعة السلطات والمسؤوليات الممنوحة الى المجلس القضائي محدّدة جداً في كلّ بلد وتشكل غالباً تنوّعاً يتوزّع بين هذين النموذجين.

النماذج الرئيسية للمجالس القضائية في أوروبا

نموذج أوروبي شمالي	**نموذج أوروبي جنوبي**
• المهمّة الأساسية هي تسهيل الإدارة التنفيذية والفعّالة للقضاء. • الأهلية مرتبطة بإدارة المحكمة وإدارة الموازنة. • تشمل مهمّات إدارة المحكمة الإشراف على الإدارات القضائية وإدارة مقدار الدعاوى والتخطيط الإستراتيجي ونسب ورود الدعاوى • تشمل مهمّات إدارة المحكمة التسهيلات والمكننة والتوظيف والتدريب.	• نصّ دستوري بإنشاء المجلس القضائي. • المهمّة الأساسية هي حماية وتعزيز إستقلال القضاء. • جميع المسؤوليات والأهلية مرتبطة بقرارات مهنة القضاء (إستشارة أو سلطة إختيار وترقية القضاة. تأديب القضاة؛ التدريب؛ الخ...)

تُظهر التجربة العالمية حتى اليوم أنّ إنشاء مجلس قضائي يمكن أن يكون له تأثير إيجابي أو سلبي ملحوظ على استقلال القضاء وفقاً للنموذج الذي تمّ اختياره والتنوّع في تنفيذه. ففي بعض بلدان أميركا اللاتينية، مثل مكسيكو وبيرو، لا يبدو أنّ إنشاء المجالس القضائية قد أدّى الى تحسينات ملموسة لعزل القضاء عن الإشراف السياسي أو تدخلاته.

وكشف بحثنا عن دليل بأنّ بعض المجالس في أميركا اللاتينية قد لا تكون مسؤولة كفاية لخضوعها للمساءلة بحيث تصبح مصدراً إضافياً للتدخل في استقلال القضاء.

ج- العلاقة بين المجالس والمحاكم

نموذج العلاقات مع المحاكم
١- إنّ المجالس القضائية هي أعضاء ملحقة بالمحكمة العليا أو مرتبطة كلياً بالمحكمة العليا أو المحاكم – مثلاً، البرازيل – كوستاريكا – النمسا وقبرص.
٢- المجالس القضائية تتمتع بالسلطات على قضاة المستوى الأدنى، وإنما ليس لديها سلطة على قضاة المحكمة العليا – مثلاً، الأرجنتين – غواتيمالا.
٣- المجالس العليا تتمتع بالسلطات على جميع القضاة، ومن ضمنهم قضاة المحكمة العليا، مثلاً، البيرو.

عملياً، يكون لسلطة المجالس القضائية تأثير مختلف وفقاً لشمول هذه السلطات المحكمة العليا والمحاكم الدنيا. ويتغيّر نطاق سلطة المراقبة التي تمارسها على المحكمة العليا من بلد الى آخر. يُمكن لهذه العلاقة ان تكون مجدية اذا كانت صلاحيات المجلس تؤثر على المهنة القضائية في حال منح المجلس صلاحية اختيار القضاة او تأديبهم. لغايات تقييم العلاقة بين المجالس القضائية والمحاكم يُمكن تقسيم المجالس القضائية الى ثلاث فئات وفقاً لما تمّ عرضه أعلاه.

د- تأثير قرارات المجلس القضائي.

ان الصلاحيات الحقيقية للمجلس القضائي قد تكون محصورة بالوزن القانوني المعطى لقراراتها. فإذا كانت تُصدر آراءً استشارية فقط قد تُصبح بدون صلاحيات وبالتالي فإنّ سلطة القرار قد تختار عدم الأخذ بعين الاعتبار رأي هذه المجالس. أما المسؤوليات التي يلتزم بها المجلس بخصوص عملية التعيين فقد تتغيّر من رأي استشاريّ الى وضع لائحة بالمرّشحين المحتملين وصولاً الى استشارات إجباريّة أو قرارات مُلزمة قانونياً.

صلاحيات المجالس القضائية:
نماذج التدخّل في التعيينات القضائية

بالنسبة لتعيين القضاة قد تكون للمجالس القضائية صلاحيات مختلفة تمتدّ من غياب الدور كليّاً الى صلاحية التعيين الفعليّة:
١- بدون دور : كندا ، الدانمارك
٢- دور استشاري فقط : باناما، بولندا، سلوفاكيا
٣- اقتراح مرّشحين للإختيار (غير ملزم) : غواتيمالا (المحكمة الدنيا)
٤- اقتراح مرّشحين للإختيار (ملزم) : فرنسا (المحاكم العليا)
٥- اقتراح مرّشحين للتصديق والموافقة عليهم : السالفادور
٦- تعيين فعلي : بلغاريا، جمهورية الدومينيكان (المحكمة العليا)

٣- انشاء وتشكيل المجالس القضائية:

أ- انشاء المجالس القضائية

بعد اتخاذ القرار بإنشاء مجلس قضائي تُطرح مسألة طريقة الإنشاء، وبالتحديد هل يجب أن يستند ذلك الى الدستور أم يتمّ الإكتفاء بالنظام الأساسيّ أي القانون.[١٨] ان انشاء المجلس من خلال مادة دستورية يُمكنه أن يُساهم في تأكيد اهميته كضامن لإستقلال القضاء. وقد أنشأت المجالس القضائية بموجب مواد دستورية في بلدان مثل فرنسا وايطاليا والبيرو بينما أنشأت بالتشريع القانوني في دول مثل هنغاريا والدانمارك.

وعلى الرغم من أن شرعية المجالس القضائية لا تكون بالضرورة معرّضة للخطر عندما يتمّ انشاؤها بموجب قانون في الدول التي تعمل على تعزيز المؤسسات الديمقراطية، فإنّ الإنشاء الدستوري للمجالس القضائية من شأنه تعزيز شرعيتها داخل الإطار القانوني والقضائي. وفي الواقع، ان الدستور من شأنه أن يمنح المؤسسة الجديدة المنشأة شرعيّة الاعتراف الدستوريّ الأمر الذي قد يُساعد على إبعادها عن التدخل من جانب السلطات التنفيذية والتشريعية أو القضائية من خلال التشريع أو المراسيم أو الأحكام. كما أنّ انتقال الصلاحيات من السلطة التنفيذية أو المحكمة العليا الى المجلس

القضائي من شأنه أيضاً أن يُخفّف من اتكاله على ارادة المؤسسات الأخرى ويعزّز شرعية المجلس.

ب- العضوية

تتغيّر عضوية المجلس القضائي كثيراً من بلد الى آخر، وهي مرتبطة بالأسباب السياسيّة التي دفعت الى إنشائه. ويبرز إتفاق دوليّ على وجوب تمتّع المجالس القضائية بقاعدة واسعة من الأعضاء تضمّ أغلبية من القضاة. ويظهر ان النماذج الأكثر نجاحاً هي تلك التي يتمثل فيها مزيج من العاملين في الدولة والمجتمع المدني والتي تتمتّع بصلاحيات واسعة كافية لتعزيز استقلال القضاء ومساءلته.

مبادىء الاتفاق البارزة حول عضوية المجلس القضائي

١- تتطلب حماية استقلال القضاء أن يمثّل القضاة أغلبية أعضاء المجلس. ٢-يتطلب تعزيز المساءلة القضائية توسيع قاعدة العضوية لتأمين الرقابة والتوازن ومواجهة الفساد القضائي.

١- التمثيل القضائي

غالباً ما تمّ ربط أحد الأسباب الرئيسية لإنشاء المجالس القضائية بالحاجة الى عزل القضاء، وخاصة اجراءات التعيين، عن الضغط السياسي الخارجي. ومن أجل بلوغ هذا الهدف برز اتفاق عام بوجوب أن يمثل القضاة أغلبية أعضاء المجلس. وتُشير بعض المؤسسات الدولية والإقليمية الى أنّ عضوية المجالس القضائية يجب أن تضمّ " تمثيلاً قضائياً ملحوظاً " [١٩] ، " ممثلين عن القضاة الكبار والمهن القانونية المستقلة " [٢٠]،
" وأغلبية من الأعضاء يتمّ اختيارهم من كبار القضاة " [٢١]، " أعضاء ... يختارهم القضاء " [٢٢]، أو " قضاة يختارهم نُظراؤهم" [٢٣].

الاستثناءات في السالفادور ومقدونيا :
مجالس قضائية بدون قضاة

السالفادور: حصر الإصلاح الذي أجري عام ١٩٩٩ عضوية المجلس القضائي بالمحترفين القانونيين وبالمثقفين واستثنى القضاة وجميع العاملين في الدولة. في ذلك الوقت اعتُبر هذا التأليف بأنه مساهمة في تعزيز استقلال كلّ من المجلس والقضاء عن كل من الإدارات السياسية الحكومية (السلطتين التنفيذية والتشريعية) والمراتب الرفيعة في القضاء. وفي العام ٢٠٠٢ تمّت اعادة ادخال التمثيل القضائي وأصبح المجلس يتألف حالياً من ستّ أعضاء من المحترفين القانونيين وقاضٍ من محكمة دنيا.

مقدونيا: يتألف المجلس القضائي من سبع محترفين قانونيين محترمين يختارهم البرلمان استناداً الى تسميتهم من جانب الرئيس واللجنة البرلمانية. ورفضت المحكمة الدستورية اقتراحاً يقضي بأن يتألف المجلس القضائي من اربع قضاة وثلاث ممثلين للإدارات الحكومية الأخرى.[٢٤]

اعتمدت معظم البلدان هذا الموقف وأنشأت مجالس قضائية تضمّ على الأقل بعض ممثلين عن القضاء. ولكن لا يوجد اجماع بشأن المستويات القضائية التي يجب ان تتمثل في المجلس القضائي. وتدعو بعض المؤسسات الدولية والإقليمية الى أغلبية من الأعضاء يتم اختيارهم من المراتب الرفيعة في القضاء، بينما يدعو آخرون الى تمثيل واسع لجميع مستويات القضاء.[٢٥] ومع ذلك أظهرت دراسة سريعة أنه في معظم البلدان يضُمّ المجلس القضائي بين أعضائه قضاة رفيعي المراتب، وحوالي نصف المجالس يضمّ ايضاً قضاة من مراتب أدنى.

نماذج عضوية المجالس: مراتب رفيعة مقابل مراتب أدنى

فقط قضاة من المراتب الدنيا: السالفادور.
فقط قضاة من المراتب العليا: كندا ، جمهورية الدومينيكان، جورجيا، هولندا، بيروت، وتركيا.
قضاة من جميع المراتب: ألأرجنتين، كولومبيا، برتغال، سلوفاكيا.

٢- توسيع أو حصر عضوية المجلس.

الى جانب القضاء يُمكن ان تتمثل ثلاث فئات أخرى بأعضاء في المجلس القضائي:

- أعضاء في الإدارات السياسية الحكومية (التنفيذية والتشريعية).
- أعضاء في الجمعيات القانونية وغالباً ممثلين عن نقابة المحامين وعن المثقفين القانونيين أو المحامين البارزين.
- أعضاء في المجتمع المدني وشخصيات عامة بارزة.

وتدعو جمعيات دولية وإقليمية الى تنويع العضوية بحيث تستند الى القضاة، وكذلك الى عضوية أعضاء من القطاعات الأخرى ومن بينها " شخصيات بارزة يعيّنها البرلمان" [٢٦]، أو "ممثلين للمهن القانونية المستقلة " [٢٧]. وفي عدد من الدول يشترك في عضوية المجلس ممثل عن السلطة التنفيذية يكون غالباً وزير العدل. [٢٨]

يتزايد تعيين اعضاء غير حكوميين في المجلس ممّا يوفر مراقبة خارجية على القضاء ويحدّ من فرص تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويمكن ان يكون الأعضاء من خارج القضاء أفراداً من المهن القانونية والمحامين والقضاة أو أفراداً من المجتمع المدني. مثلاً، من المألوف ضمّ أحد ممثلي نقابة المحامين أو معهد الحقوق الى عضوية المجلس القضائي. [٢٩]

أعضاء في المجالس القضائية من خارج القضاء

رئيس السلطة التنفيذية: جمهورية الدومينيكان، فرنسا، ايطاليا.
وزير العدل: فرنسا، ليتوانيا، بولونيا، اوكرانيا.
رؤساء البرلمان: جمهورية الدومينيكان.
أعضاء في البرلمان: الأرجنتين، استونيا.
محامون / قضاة: الأرجنتين، السالفادور، مقدونيا، اسبانيا.
النائب العام / نوّاب عامون: بلجيكا، بلغاريا، اليونان.
أساتذة في القانون: بلجيكا، السالفادور، ايطاليا، مقدونيا.

يعتقد البعض بأن عدد الأعضاء قد يؤثر أيضاً على استقلالية المجلس القضائي وقدرته على تعزيز استقلال القضاء. يختلف العدد الإجمالي وكذلك عدد ممثلي كلّ مجموعة من بلد الى آخر. مثلاً، يتألف المجلس الإيطالي من ٣٣ عضواً ويتألف مجلسي بلغاريا وبولونيا من ٢٥ عضواً، أما في بوليفيا وهولندا فيتألف المجلس من خمس أعضاء فقط.

ج- تعيين أعضاء المجلس

يجب ان يتم اختيار اعضاء المجلس وفقاً لهدفٍ معيّن وبطريقة شفافة. تتناول بعض الجمعيات الدولية والإقليمية في أبحاثها موضوع طريقة اختيار أعضاء المجلس القضائي. يقترح الميثاق الأوروبي أن يتمّ " اختيار الأعضاء من جانب نُظرائهم " [٣٠] ويدعو إعلان باليرمو الى عضوية مشتركة مع أغلبية من القضاة يتمّ اختيارهم من جانب نظرائهم إضافة الى " شخصيات بارزة يُعيّنها البرلمان" [٣١] . وقد جاء في دليل استقلال القضاء الآتي:

> " غالباً ما تكون سلطة تعيين أعضاء المجلس مشتركة بحيث تزيد من المراقبة القائمة في النظام. في العديد من الحالات تُشارك على الأقلّ السلطتين التشريعية والتنفيذية. في بعض البلدان تعيّن هيئات مهنية أعضاءها للعمل في المجلس" [٣٢].

من أجل تفادي تسييس وانتهاك استقلال المجلس يجب أن تكون عملية اختيار اعضائه موضوعية وشفافة. وينطبق ذلك على ممارسة الإختيار من جانب النظراء القضائيين. [٣٣] وعلى الرغم من ذلك، من غير الثابت أنّ الإختيار من جانب النظراء أو التعيين من السلطة التنفيذية و/أو البرلمان قد يؤدّي الى عزل المجلس كليّاً عن التدخل الخارجيّ والتسييس والضغوط. هناك بعض الوسائل الإضافية لوضع ضوابط في النظام على غرار تأمين مُشاركة السلطة في التعيين مع عدّة جهات تساهم في تعيين جميع الأعضاء أو تقوم بتعيين بعضهم.

اختيار أعضاء المجلس القضائي: نماذج ضوابط وموازين

١ـ تشارك عدة سلطات في التعيين:
السالفادور: تعيّن السلطة التشريعية ألأعضاء من ضمن قائمة من ثلاثة مرشحين تسمّيهم مجموعة مهنية يمثلونها (القضاة ، المحامون، اساتذة القانون)

رومانيا: يعين البرلمان بناءً على اقتراح من الجمعيات العمومية للقضاة والنواب العامين لعضوية المجلس من القضاة والمدّعين العامين.

٢ـ تعين كل سلطة مجموعة محدّدة من الأعضاء:

البرتغال: يختار القضاة سبع قضاة من زملائهم ويعيّن الرئيس أحد الأعضاء إضافة الى سبع أعضاء من خارج القضاء يعيّنهم البرلمان كما يعيّن الرئيس عضواً.

تضمّ أيضاً بعض المجالس القضائية أعضاء بحكم الوظيفة مثل وزير العدل والقاضي الأكبر ورئيس القضاة في المحكمة العليا. وفي الوقت الذي لا يوجد مبرّر أساسيّ لاستثنائهم من العضوية يعتقد الكثيرون بضرورة الحدّ من عدد الأعضاء بحكم الوظيفة ويظهرون تفضيلا لممثلين يتمّ اختيارهم عبر عملية شفافة.

والأمر المهمّ الآخر هو مدّة ولاية الأعضاء. يبدو أن الأعضاء، كما جرت العادة، يعيّنون لمدة قصيرة من الوقت تتراوح بين ثلاث سنوات في هولندا أو السالفادور وبين ستّ سنوات في مقدونيا. ومع ذلك تكون المدّة في بعض الدول مدى الحياة مثل قبرص وكندا، بينما تحدّد دول أخرى مدّة ولاية العضوية في المجلس القضائي طيلة مدّة ولايته الأساسية على غرار ما يجري في جمهورية الدومينيكان وباناما.

في مطلق الأحوال، هناك اجماع على ان مدة الولاية يجب ان تكون كافية لضمان استقلال المجلس وقصيرة كفاية لتأمين التجديد الدوريّ للأعضاء ومساءلتهم. وأكثر من ذلك لا يجب أن تتوافق المدّة مع ولاية السلطة التي قامت بالتعيين. كما أنّ تداخل مدة

الولاية من شأنه أن يساعد أيضاً على توفير الإستمرارية ويسمح بتجديد عضوية المجلس دورياً.

٤- مهام ومسؤوليات المجالس

أعطيت للمجالس القضائية مهام ومسؤوليات محدّدة وعلى الأخص في إجراءات التعيين والتأديب ولكنّ صلاحياتها تتبدّل من بلد الى آخر لناحية الاتساع والتأثير. في بعض الحالات، أدى غياب وضوح نطاق وتأثير مهام المجلس، التي رافقها أحياناً الإخفاق في تحويل كامل الصلاحيات الى المجالس المنشأة حديثاً، الى خيبة أمل بشأن إداء المجلس.

أ- إختيار القضاة وتعيينهم

ان الدور المعترف به عامة للمجلس القضائي هو صلاحيته ودوره في تعيين القضاة. وتدعو "جمعية الميثاق العام للقاضي" الى تدخل "هيئة مستقلة تضمّ تمثيلاً قضائياً ملحوظاً" في عمليات الإختيار والتعيين والترقية.[٣٤] تقرّ توصيات المجلس الأوروبي "بأن السلطة التي تتخذ القرار بشأن اختيار القضاة ومهنتهم يجب ان تكون مستقلة عن الحكومة والادارة " وتدعو في حالة التعيينات من جانب الحكومة الى ضمان الشفافية ويشمل ذلك " هيئة خاصة مستقلة ومؤهلة لتزويد الحكومة بالطريقة التي يجب اتباعها عملياً " [٣٥] ويوصي الميثاق الأوروبي حول وضع القاضي بأن جميع القرارات التي تؤثر على المهنة القضائية، ومن ضمنها اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم، يجب ان تعني المجلس القضائي المعرّف عنه بأنه سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية أغلبية أعضائه من القضاة. [٣٦]

في الحالات التي تكون فيها المجالس القضائية مؤهلة لإختيار القضاة من المهم جداً وجود معايير موضوعية واضحة ومحدّدة يتم تطبيقها بطريقة شفافة. وفي حال غياب معايير موضوعية من شأن تحويل صلاحية الإختيار الى المجلس القضائي أن تؤدي فقط الى تكرار التعيينات الاستنسابية والمسيّسة وزيادة ضررها. مثلاً، في البيرو إنّ معيار الإختيار هو بعيد عن الموضوعية جزئياً بسبب غياب المؤشرات والتوجيه للقرارات الذي يُفترض بالمجلس القضائي اتخاذها. ويحاول المجلس في البيرو تطوير مؤشرات واضحة في هذا المجال من خلال برنامج اصلاحي اوصت به IFES .

وعلى الرغم من أن معظم الدول قد منحت مجالسها القضائية بعض الصلاحيات في عملية اختيار القضاة فإن القليل منها تتمتّع بالكلمة الفصل في مسألة التعيينات. [٣٧] وفي العديد من دول اميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية تشارك المجالس القضائية في عملية اختيار المحكمة العليا والمحاكم الأدنى وتقوم بمراجعة مؤهلات المرشحين وتقترح المرشحين على سلطة التعيين. وفي بلدان أخرى يشارك المجلس فقط في اختيار بعض القضاة للمحاكم الدنيا أو للمحكمة العليا أو لا يكون لها أيّ دور في هذه العملية.

هنغاريا: ضوابط وتوازن في الاختيار القضائي

يجب ان يكون تكوين المجلس وصلاحياته وعمله وإجراءات التعيين والترقية معزولة بشكل سليم عن الإعتبارات السياسية. وتشكل هنغاريا مثالاً جيداً للبلد الذي حقق هذه الأهداف. ذلك ان عملية الاختيار والتعيين للمرشحين القضاة في هنغاريا تشتمل على عدد من الضوابط والموازين المؤسساتية والسياسية. فيتمّ اختيار المرشحين من قبل رؤساء المحاكم العليا والاستئناف والأقاليم استناداً الى مقابلة تجري معهم والى آراء غير ملزمة من المجلس القضائي المعني. ومن ثمّ يعمد رؤساء المحاكم إلى إرسال إختيارهم إلى المجلس القضائي الوطني الذي يُرسل التعيينات الى الرئيس. وبالتالي فإنه يتم تعيين القضاة أساساً من جانب الرئيس لفترة اختبار مدتها ثلاث سنوات وبعد ذلك يمكن للرئيس اعادة تعيينهم " لمدة غير محدّدة ". ويحقّ لبعض الهيئات القضائية الإعراب عن رأيها بشأن التعيينات ولكن هذه الآراء غير ملزمة. ويتمتع رؤساء المحاكم والمجلس القضائي الوطني بموجب هذا النظام بدرجة عالية من الإستنساب. [٣٨]

ب- المهنة القضائية

التربية القضائية والتدريب والتقييم- في بعض الدول عُهد الى المجلس القضائي بالإشراف على التربية والتدريب القضائي. كما يلعب المجلس في بعض الأحيان دوراً في تقييم القضاة. مثلاً، في السالفادور " يقوم المجلس القضائي بتقييم دوريّ للقضاة ويدير معهد التدريب القضائي "[٣٩]

الترقية القضائية – في بعض الدول مثل كوستاريكا والسالفادور وغواتيمالا وهنغاريا يتدخّل المجلس القضائي فقط في اختيار القضاة. أما في دول أخرى، مثل فرنسا وايطاليا وبلغاريا ورومانيا فإنه يشارك أيضاً في عملية الترقية.

ج- الانضباط وآداب المهنة

عملية الانضباط – ان عملية التأديب هي المجال الآخر الذي أعطيت فيه الصلاحيات الى المجالس القضائية. يوصي الميثاق الشامل بأن ينفّذ الإجراء التأديبي من قبل هيئات مستقلّة تضمّ تمثيلاً قضائياً ملحوظاً.[٤٠] والفكرة التي تكمن وراء ذلك هو عزل الاجراءات التأديبية عن كل من التدخّل الخارجي، مثلاً، السلطة التنفيذيّة والفرقاء السياسيين، والتدخّل الداخلي، المتمثل خاصة بالتراتبية القضائية. وتدعو توصيات المجلس الأوروبي الدول الأعضاء الى " دراسة إنشاء هيئة خاصة مؤهلة، بموجب قانون، تكون من مهمّاتها تطبيق أي إجراءات تأديبية وعقوبات".[٤١]

ولذلك فإن العديد من المجالس القضائية تتمتع على الأقلّ ببعض الصلاحيات التأديبية. ويجد هذا الأمر تفسيراً جزئياً له بحقيقة الواقع أنّ العديد من المجالس أنشأت لتعزيز الاستقلال القضائي وتوازن استقلاله مع مساءلته.

الولايات المتحدة الأميركية: المجالس القضائية والانضباط

استناداً الى دستور الولايات المتحدة للعام ١٧٨٩ يمكن فقط لمجلس الممثلين في الولايات المتحدة اتهام قاضٍ فديراليّ " بالخيانة والرشوة أو غيرها من الجرائم أو الأعمال الشريرة". انّها الطريقة الوحيدة والنادرة المستخدمة لإقالة القضاة الفديراليين.

ومع ذلك تمّ في العام ١٩٣٩ تطوير آلية تأديبية أكثر فعالية مع مميّزات رسمية وغير رسمية للإهتمام بسوء التصرّف الأقل خطورةً. فقد أنشأ الكونغرس مجالس قضائية في الدوائر تتمتّع بهيكلية ادارية لا مركزية موزعة على الدوائر الإحدى عشر عبر البلاد وفي دائرة كولومبيا. ويتألف المجلس القضائي من عدد متساو من قضاة المحاكمة وقضاة الاستئناف. ويرأسه رئيس القضاة في الدائرة المعنية. في البداية تمتّعت هذه المجالس بسلطة التحقيق رسمياً مع القضاة.

ونظراً لأنّ هذه المجالس القضائية لم تعمد إلاّ نادراً الى تأديب القضاة اعاد الكونغرس

النظر بنظام المساءلة القضائية. وبموجب النظام الجديد أعطيت الصلاحية الى رؤساء المحاكم في الدائرة لغربلة الشكاوى التافهة أو غير المرتبطة بالموضوع والتصرّف بها بشكل غير رسميّ. فإذا لم تعتبر الشكوى تافهة يعيّن رئيس المحكمة لجنة في الدائرة وقضاة الدائرة للتحقيق ورفع تقرير الى مجلس الدائرة.

يثير موضوع إعطاء صلاحيات تأديبية الى المجالس القضائية اسئلة حول عضويته. في الواقع، ومن أجل المحافظة على استقلال القضاة واستناداً الى أوضاع البلاد، تكون مسألة إعطاء أعضاء في دوائر حكومية أخرى صلاحية التحقيق مع القضاة ومعاقبتهم أمراً مشكوكاً به. ومع ذلك هناك سبلا تحدّ من المشاركة في عملية التأديب القضائية تقتضي مثلاً بإستبعاد الأعضاء غير القضائيين من المشاركة في الإجراءات التأديبية. يحتاج هذا الموضوع الى دراسة جدّية استناداً الى وضع كلّ بلد على حدة.

والموضوع المهمّ الآخر هو حقّ القضاة في الإعتراض على العقوبات التأديبية. بشكل عام يتمتّع القضاة الذين يواجهون إجراءات تأديبية بنفس الحقوق والضمانات بمحاكمات عادلة التي يتمتع بها أي مدّعى عليه.

وتمّ اعتبار قرارات المجلس القضائي في إجراءاته التأديبية ضد القضاة بأنّها ذات إستنسابية عالية وهي غير قابلة للإستئناف. ويعتقد الكثيرون ان هذه الطريقة غير الشفافة وغير الخاضعة للمساءلة أدّت الى عدد من التجاوزات والمخالفات.

المجلس القضائي في فرنسا: العضوية والدعاوى التأديبية

١- العضوية

القضاة

النواب العامّون

شخصيات غير قضائية عيّنها الرئيس ورؤساء الجمعية العامة ومجلس الشيوخ.

عضوان بحكم المنصب: الرئيس ووزير العدل

٢- الدعاوى التأديبية

تشمل السلطة القضائية للمجلس جميع الدعاوى التأديبية المتعلقة بالقضاة. وفي محاولة للمحافظة على استقلال القضاء تمّ إستبعاد الرئيس ووزير العدل، العضوان بحكم المنصب في المجلس، عن المشاركة في الإجراءات التأديبية القضائية. [٤٢]

د- ادارة المحكمة ومراقبة الموازنة

اختارت بعض البلدان نقل مسؤوليات ادارة المحكمة والموازنة الى المجلس القضائي بدلاً من وزارة العدل أو المحكمة العليا. وفي البلدان التي كانت ادارة المحكمة والموازنة القضائية من مسؤولية وزارة العدل كانت الغاية من هذا التحويل تخفيف التدخّل الخارجي، وعلى الأخص من السلطة التنفيذية، في شؤون القضاء. أما في البلدان حيث كانت هذه المهمات من مسؤولية المحكمة العليا فكانت الغاية فصل الإدارة عن الوظائف القضائية بحيث يُمكن للقضاء ان يركّز بكليّته على مهامه.

نماذج ادارة المحكمة

١- التحويل من وزارة العدل الى المجلس القضائي

مُنحت المجالس القضائية في اوروبا الشرقية سلطات الإدارة القضائية في محاولة لعزل القضاء عن السلطة التنفيذية. في العديد من الحالات شكّل تدخّل السلطة التنفيذية في المحاكم نسبة تقليدية عالية. وشكّل نقل مسؤوليات ادارة المحكمة والموازنة القضائية الى هيئة مستقلة أحد عناصر استراتيجية الإصلاح القضائي الواسعة. مثلاً، في هنغاريا أدّت قوانين إصلاح المحاكم (١٩٩٧) إلى إنشاء المجلس القضائي الوطني الذي يُمارس سلطة إدارة المحكمة ويُعدّ الموازنة القضائية لإدارة المحكمة ويُشرف عليها.

٢- التحويل من المحكمة العليا الى المجلس القضائي

مُنحت المجالس القضائية في اميركا اللاتينية سلطات الإدارة القضائية في محاولة لإعادة تركيز المحاكم على مهماتها القضائية. وقد يؤدي هذا التحويل الى نتائج غير مقصودة بجعل المحاكم أقلّ استقلالية ومُساءلة في الجوّ السائد في اميركا اللاتينية. مثلاً، في الأرجنتين، تم نقل الادارة من المحكمة العليا الى المجلس القضائي ولكنه من غير الواضح ما اذا كان أدى ذلك الى تحسين الفعاليّة أو إستقلال المحاكم.

٣- المجالس القضائية مسؤولة لوحدها عن ادارة المحكمة

في بعض البلدان، مثل الدانمارك والسويد، أنشأت مجالس قضائية مسؤولة حصراً عن الإدارة القضائية وشؤون الموازنة. من شأن هذا التحويل في هذه البلدان ان يكون له تأثير ملحوظ على تحسين الفعالية القضائية.

هـ- مهمات بشأن السياسة والحصول على المعلومات

أعطيت لبعض المجالس القضائية بعض المسؤوليات لصياغة السياسات وتقديم النصح لوزارة العدل حول الشؤون المتعلقة بالقضاء وباستقلاله. ويمكن للمهمات الإستشارية حول السياسة ان تلعب دوراً مهماً كونها توفر بعض التدخّل للقضاء في وضع السياسات التي يحتمل ان تؤثر عليه. مثلاً، في باناما يتمتّع المجلس القضائي بصلاحية إعطاء التوصيات بشأن السياسات القضائية واقتراح التعديلات التشريعية.

وإحدى الوسائل التي تؤدي الى مشاركة المجلس القضائي في تعزيز القضاء واستقلاله هو منحه نسبة معيّنة من المسؤولية عن التخطيط المؤسساتي وتحديد السياسات القضائية. ولهذه الغاية يُمكن أن تُعهد الى المجلس القضائي مهمّة إعداد خطط دورية لتطوير النظام القضائيّ، مثلاً، إعداد تقارير عن حالة القضاء أو الإشراف على تطبيق السياسات القضائية.

كما يُمكن للمجالس القضائية ان تلعب دوراً ملحوظاً في زيادة حصول الشعب على معلومات تتعلق بالقضاء، إمّا مباشرة بإعطاء معلومات عبر المنشورات أو نشرها لوسائل الإعلام أو بالإستجابة الى مطالب الشعب للحصول على معلومات.

معلومات بحوزة المجالس القضائية

قد يكون للمجالس القضائية معلومات متنوّعة يجب توافرها للشعب:

معلومات تتعلق بمسارات المهنة القضائية وعلى الأخصّ إجراءات الإختيار والتأديب.

معلومات تتعلّق بحالات خاصة وبالسياسات القضائية والمبادرات التشريعية.

معلومات حول الحكم القضائي وعلى الأخصّ الإدارة السليمة للمحاكم والموازنة القضائية.

٥- المساءلة ودور المجتمع المدني وثقة الشعب

كما أوردنا اعلاه يجب تشجيع المجالس القضائية لمواجهة الشعب عبر فتح منافذ لطلب الجمهور للمعلومات وكذلك لمشاركته في نشاطات المجلس. ومن شأن زيادة شفافية نشاطات المجلس وتعزيز مشاركة الشعب في أكثر نشاطاته أهمية ،وعلى الأخصّ في عملية الاختيار القضائي أو صياغة السياسة القضائية، أن يُساعد في زيادة ثقة الشعب بالقضاء.

الأرجنتين: نموذج مجتمع مدنيّ يراقب ويُعدّ التقارير

منذ ١٩٩٩ تقوم " بودير سيودادانو" ، فرع من منظّمة أرجنتينية غير حكومية تهتمّ بموضوع الشفافية الدولية، بمراقبة المجلس. ويظهر ان البرنامج، المسمّى المراقبة المدنية للمجلس القضائي، قد أنجز بعض التقدّم في تحسين الشفافية وانفتاح المجلس وازدياد حصول الشعب على معلومات حول القضاء واجراءاته. وتضمّ إنجازاته المحدّدة مشاركة المجتمع المدني في إعداد قانون المجلس القضائي وأنظمته الداخلية، وإعداد التقارير الدورية عن نشاطات المجلس، والتغييرات الحسيّة في الآليات الداخلية للمؤسسة لجعل إجراءات إتخاذ القرارات من جانب المجلس أكثر انفتاحاً وتوافراً أمام الشعب. وقد ساهمت " بودير سيودادانو" أيضاً في إطلاق برامج مشابهة في بوليفيا والبيرو. [٤٣]

بصفته مؤسسة للعدل يتوجب على المجلس القضائي الإلتزام بمعايير أخلاقية رفيعة. وهكذا فإن القوانين والأنظمة التي تحكم عمل المجلس القضائي يجب أن تؤسس لآليات مساءلة واضحة. ومن بين أحد أهمّ الشكاوى التي تتناول الكثير من المجالس القضائية، خاصة في أميركا اللاتينية، هو غياب مساءلة أعضاء المجلس. مثلاً، في البيرو إعتُبرت قرارات المجلس المتعلقة بإختيار القضاة بأنها إعتباطية، وإنما لا توجد هناك سياسات وإجراءات واضحة للتأكد من أنّ المجلس عرضة للمحاسبة على قراراته.

يجب أن تشتمل آليات مساءلة أعضاء المجالس القضائية درجةً معيّنة من مُشاركة الشعب في نشاطات المجلس والإشراف على سلوك وتصرفات أعضائه. وتُعتبر

مُراقبة المجتمع المدني وتقاريره حول نشاطات المجلس آداةً ممتازة لتحسين نوعية قراراته وشفافيتها. وقد فشلت معظم المجالس في الدول النامية والإنتقالية في إيجاد وسيلة فعّالة تُمكّن المجتمع المدني من الإطلاع والمشاركة. وساهم غياب طرق المشاركة والمراقبة في ازدياد عدم ثقة الشعب في القضاء ومؤسساته. وحدث ذلك في بعض دول اميركا اللاتينية، مثل بوليفيا وكولومبيا، حيث أخفقت عملية إنشاء المجالس القضائية بصورة عامة في تعزيز مُشاركة المجتمع المدني في إدارة القضاء مما أدّى الى استياء اجتماعيّ.

٦- التوصيات

في الوقت الذي تحمل بعض التوصيات طابع الشمولية يتطلّب بعض منها مستوى معيّناً من تحديد المشاكل والحاجات الخاصة بكلّ بلد قبل التمكّن من تطبيق الإصلاحات الهادفة أو حتى إعدادها الكامل. وبالتالي فإن الحلول وتشكيل المجالس القضائية ودورها يُمكن ان تختلف من بلد الى آخر بعد تحديد مصادر التدخّل والفجوات والنقص وسوء الإدارة.

وقد حدّدت IFES أفضل ممارسات دولية واسعة للمجالس القضائية بمثابة وسيلة لتعزيز إستقلال القضاء ونزاهته. وتتناول أفضل الممارسات مواضيع (١) الإستقلال، الشفافية والمساءلة؛ (٢) هيكلية مصمّمة حول الضوابط والتوازن؛ (٣) الثروات المناسبة؛ (٤) تشكيل يستند الى قاعدة واسعة؛ (٥) العضوية القضائية في المجلس؛ (٦) الصلاحيات المناسبة؛ (٧) آليات المراقبة وإعداد التقارير. [٤٤]

تُشكّل التوصيات والتوجيهات العامة الآتية إقتراحات من شأنها تحسين إستقلال مجلس قضائيّ ومساءلته وفعاليّته. ولا تدّعي هذه التوصيات والتوجيهات العامة بأن تكون لائحة شاملة لبرمجة النشاطات وانّما من شأنها فقط مساعدة القائمين بتنفيذ الإصلاح على بلوغ أفضل الممارسات المذكورة أعلاه:

- **تقوية المؤسسات-** من أجل تفعيل المجالس القضائية وجعلها مؤسسات عامة ملائمة تبرُز الحاجة الى دعم ومساعدة تقنية تتوجّه نحو تعزيز قدرة المجلس ليقوم بمهامه. كما أنّ إعادة تحديد العلاقات بين المؤسسات العامّة وإدارات الحكومة الثلاث قد تكون أيضاً ضروريّة.

- **تطوير آليات المساءلة**- إنّ الإطار القانونيّ والمؤسساتيّ المتعلّق بمساءلة أعضاء الكثير من المجالس القضائية غير كافٍ. ومن المستحسن أيضاً الأخذ بعين الإعتبار الآليات التي تنطوي على مشاركة الشعب من بين تلك المعتمدة للمساءلة.

- **التدريب الملائم لأعضاء المجالس** – يجب أن يحصل أعضاء المجلس على التدريب الملائم والدوريّ الضروريّ للقيام بمهامهم بطريقة شرعية وفعّالة وتخفيف قابلية تعرّضهم للضغط والتداخل من المؤسسات التي كانت هذه الصلاحيات سابقاً في عهدتها. مثلاً، في المجالس المسؤولة عن إختيار القضاة، يجب أن يحصل أعضاء المجلس وموظّفيه على تدريب يهدف الى تزويدهم بالأدوات والتقنيات التي تُمكّنهم من تحسين طاقتهم على القيام بإختيار غير متحيّز وموضوعيٍّ.

- **إجراءات المجلس الشفافة** – من المهمّ زيادة إجراءات الشفافية في المجلس وعلى الأخص إجراءات المهنة القضائية وكذلك إتاحة المجال امام الجمهور للحصول على المعلومات المتعلقة بقرارات المجلس ونشاطه. ومن شأن زيادة الشفافية والمعلومات أن تفتح مجالات لمزيد من مراقبة الشعب وبالتالي زيادة مُساءلة أعضاء المجلس وتعزيز النزاهة في القضاء.

- **التعاون بين المجلس والقضاء** – تساعد زيادة مستوى التعاون وإيجاد مسالك للتعاون الفعّال بين المؤسسات على تطوير سياسات قضائية أفضل كما تسهّل إدارة القضاء عن طريق تحسين الإتصال والتنسيق بين المؤسسات المعنيّة. مثلاً، في البلدان حيث يقترح المجلس الموازنة القضائية أو يُعلّق عليها، والتي سيوافق عليها البرلمان، يُساعد تحسين تنسيق العمل بين المجلس والقضاء وبين المجلس والبرلمان على تأمين إعتماد موازنة ملائمة كما أنّه قد يُعجّل في عملية اعتمادها.

- **عزل المجلس عن التدخّلات** – يُشكّل عزل المجالس القضائية عن التدخّلات السياسيّة في نشاطها (أو مع أعضائها)، المفتاح أمام بناء إستقلال المؤسسة وثقة الشعب والشرعية. ويجب تحديد مصادر التدخّل والنشاطات الأكثر عرضةً لهذه التدخّلات قبل وضع البرامج بكاملها لعزل المجلس عن هذه الضغوط.

- **مشاركة المجتمع المدني** – يجب إستكشاف مسألة إيجاد قنوات فعّالة لمشاركة المجتمع المدني وإرتباطه بالإدارة القضائية ووضع السياسة القضائية ومراقبتها. ويجب على المجلس القضائي أن يجهد أيضاً في سبيل تحسين صورته أمام الجمهور وتطوير حملات شعبية وآليات إعلامية للتعريف بالمجلس بمثابة مؤسسة عامة داعمة لإستقلال القضاء لا غنى عنها.

ملحق I : لائحة المجلس القضائي

آداة IFES لحكم القانون: قائمة المجلس القضائي

هل يوجد مجلس قضائي؟
في حال الإيجاب، هل قام بدور في تعزيز استقلال القضاء؟
في حال النفي، هل من شأن إنشاء مجلس قضائي أن يُساعد على استقلال القضاء؟
هل تم إنشاء المجلس بمادة دستورية أو بموجب قانون؟
من هم أعضاء المجلس القضائي؟
- قضاة من مستوى رفيع.
- قضاة من مستوى متدنٍ.
- مدّعون عامّون.
- أعضاء في السلطة التنفيذية.
- أعضاء في السلطة التشريعية.
- أعضاء أكاديميّون.
- أعضاء في مهن قانونية.
- أعضاء آخرون في المجتمع المدني.

هل مجموع عدد الأعضاء وعدد أعضاء كل فئة كافٍ لتعزيز استقلال المؤسسة؟
هل يُشكّل الممثلون عن القضاء أغلبية أعضاء المجلس؟
هل مدّة ولاية أعضاء المجلس القضائي كافية لتعزيز إستقلال المؤسسة؟
من يُعيّن أعضاء المجلس القضائي؟
هل هناك ضوابط وموازين كافية في عملية التعيين؟
ما هي صلاحيات ومسؤوليات المجلس القضائي؟
- اختيار القضاة وتعيينهم.
- ترقية القضاة.
- تأديب القضاة.

تقييم القضاة.
تدريب / تعليم.
ادارة المحكمة.
تحديد الموازنة القضائية.
مراقبة الموازنة القضائية.
الإستشارة بشأن السياسة القضائية.
الأخلاق القضائية (آداب المهنة) .
هل للمجلس سلطة قضائية على المحكمة العليا؟
في حال الإيجاب، هل تشمل السلطة القضائية التعيين؟ هل تشمل التأديب؟
هل قرارات المحكمة ملزمة قانوناً أو أنها استشاريّة صرفة؟

ملحق II : مراجع مختارة

معايير ومبادئ دولية وإقليمية

ملحق III: جداول المجالس القضائية – أميركا وأوروبا

جدول ١ : بلدان ليس لديها مجلس قضائي

البلد	هل تمّ إنشاء مجلس	هل تمّ إستكشاف إنشاء مجلس
أوروبا		
جمهورية تشيك	كلا	نعم
المانيا	كلا	نعم (الجمعية الإلمانية للقضاة)
المملكة المتحدّة	كلا	
أميركا اللاتينية		
تشيلي	كلا	
نيكاراغوا	كلا	
الأوروغواي	نعم – ألغي عام ١٩٨٩	كلا

جدول ١: بلدان مع مجلس قضائي ملحق بالمحكمة العليا

البلد	ملاحظات
أوروبا	
النمسا	هيئة من خمس قضاة في كل محكمة مع صلاحيات تسمية إستشارية
قبرص	المجلس مطابق للمحكمة العليا بكامل أعضائها
أميركا اللاتينية	
البرازيل	هيئة إستشارية ضمن القضاء تتمتع بمهام محدودة فقط
كوستا ريكا	مجلسين داخليين صغيرين : المجلس الأعلى والمجلس القضائي
غواتيمالا	هيئة إستشارية ضمن القضاء تتمتع بمهام محدودة فقط
هندوراس	

جدول ٣: عضوية المجالس القضائية في أميركا الشمالية واللاتينية

البلد	قضاة مستوى أدنى	قضاة مستوى أعلى	مدعون عامون	ممثل سلطة تنفيذية	ممثل سلطة تشريعية	أكاديميون (مختصون بالقانون)	مهنة قانونية	موّظفون قضائيون	مجتمع مدني	مجموع عدد الأعضاء
الأرجنتين										١٩
بوليفيا										٥
كندا										متغيّر
كولومبيا										١٣
جمهورية الدومينيكان										٧
الأكوادور										٨
السلفادور										٧
مكسيكو										٧
باناما										٨
باراغواي										٨
البيرو										٧
الولايات المتحدة										٢٧

جدول ٤: عضوية المجالس القضائية في أوروبا الغربية والشرقية

البلد	قضاة مستوى أدنى	قضاة مستوى أعلى	مدعون عامون	ممثل سلطة تنفيذية	ممثل سلطة تشريعية	أكاديميون (مختصون بالقانون)	مهنة قانونية	موّظفون قضائيون	مجتمع مدني	مجموع عدد الأعضاء
بلجيكا	■	■	■		■	■	■		■	٤٤
بلغاريا	■	■	■							٢٥
الدانمارك	■	■					■	■	■	١٣
إستونيا	■	■	■	■	■		■			١١
فرنسا	■	■	■	■					■	١٢
جورجيا		■		■	■					١٢
اليونان	■	■								١٥
هنغاريا	■	■	■	■	■		■			١٥
آيسلندا	■	■								٥
ايرلندا		■	■	■			■	■	■	١٧
ايطاليا	■	■	■	■		■	■			٣٣
ليتوانيا	■	■		■	■					٢٤
مقدونيا						■	■			٧
هولندا		■		■						٥
النروج	■	■					■		■	٧
بولونيا	■	■		■	■					٢٥
البرتغال	■	■							■	١٧
رومانيا	■	■	■							١٥
سلوفاكيا	■	■	■	■	■	■	■		■	١٨
اسبانيا	■	■					■			٢١
سويد		■			■		■		■	١٠
تركيا		■		■						٧
أوكرانيا	■	■	■	■	■					٢٠

جدول ٥: تعيين مدة ولاية أعضاء المجلس القضائي في أميركا الشمالية واللاتينية.

البلد	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية	القضاء	المجتمع المدني	أعضاء بحكم الوظيفة	الولاية (سنوات)
الأرجنتين						٤
بوليفيا					رئيس المحكمة العليا	١٠
كندا					رئيس المحكمة العليا في كندا، رئيس القضاة في المحكمة العليا، كبار مساعدي القضاة ومساعدي رئيس المحكمة، كبار القضاة في المحكمة العليا لمنطقة يوكون، المحكمة العليا في شمال غربي الأراضي ومحكمة نوناوات للعدل، رئيس محكمة التمييز العرفية في كندا، رئيس القضاة ومساعده لمحكمة الضرائب في كندا.	مدى الحياة حتى سن ٧٥
كولومبيا						٨
جمهورية الدومينيكان					رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشيوخ، رئيس مجلس النواب، رئيس المحكمة العليا.	طوال مدة الولاية الأساسية
اكوادور					رئيس المحكمة العليا	٦
السلفادور						٣
مكسيكو						٥
باناما					رئيس المحكمة العليا، رؤساء غرف المحكمة العليا، المدعي العام، المدعي العام الإداري، رئيس النقابة الوطنية للمحامين.	طوال مدة الولاية الأساسية
باراغواي						٣
بيرو						٥
الولايات المتحدّة الأميركية						متغيّر

جدول ٥: تعيين مدة ولاية أعضاء المجلس القضائي في أوروبا الغربية والشرقية.

البلد	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعة	القضاء	المجتمع المدني	أعضاء بحكم الوظيفة	الولاية (سنوات)
بلجيكا						٤
بلغاريا					رئيس محكمة التمييز، رئيس المحكمة الإدارية العليا، النائب العام الرئيسي	٥
دانمارك						لا ينطبق
استونيا					رئيس المحكمة العليا، وزير العدل	٤
فرنسا					رئيس الجمهورية، وزير العدل	٤
جورجيا						لا ينطبق
يونان		إختيار عشوائي			رئيس محكمة التمييز، النائب العام	١
هنغاريا					رئيس المحكمة العليا، النائب العام، وزير العدل، رئيس نقابة المحامين	٦
اسلندا						٥
ايرلندا					الرئيس الأعلى للمحكمة العليا، رؤساء المحاكم العليا، محكمة الدائرة ومحكمة المحافظة.	لا ينطبق
ايطاليا					رئيس الجمهورية، رئيس المحكمة العليا، النائب العام للمحكمة العليا.	٤
ليتوانيا					رئيس المحكمة العليا، رئيس محكمة الإستئناف، رئيس المحكمة الإدارية، وزير العدل، وزير المالية، مندوب عن الرئيس، مندور عن رئيس البرلمان، رئيس لجنة الشؤون القانونية في البرلمان، رئيس لجنة الموازنة في البرلمان.	٤
مقدونيا						٦
هولندا						٣
النروج						٤
بولونيا					رؤساء المحكمة العليا والمحكمة الإدارية العليا، وزير العدل	٤
البرتغال					رئيس المحكمة العليا	٣
رومانيا						٤
سلوفاكيا					رئيس المحكمة العليا	٥
اسبانيا					رئيس المحكمة العليا	لا ينطبق
السويد						لا ينطبق
تركيا					وزير العدل، نائب وزير العدل	٤
أوكرانيا					رئيس المحكمة العليا، النائب العام، وزير العدل	لا ينطبق

جدول ٧: مهام ومسؤوليات المجلس القضائي في أميركا الشمالية واللاتينية

البلد	إختيار و/أو تعيين	ترقية	تأديب	تقييم	تدريب	إدارة موازنة	إدارة محكمة	جمع بيانات و/أو معلومات	سياسة إستشارية
الأرجنتين	■	■	■		■	■	■		
بوليفيا	■	■	■		■	■	■		■
كندا			■		■				
كولومبيا	■	■	■			■	■	■	■
جمهورية الدومنيكان	■								
الأكوادور	■		■	■	■	■	■		
السلفادور	■			■	■				
مكسيكو	■	■	■	■	■	■	■		■
باناما	إستشارية فقط (توصيات بشأن الإختيار والتقييم واقتراح القوانين وإدارة المحكمة)								
باراغواي	■								
بيرو	■	■	■	■					
الولايات المتحدّة الأميركية							■		■

جدول ٧: مهام ومسؤوليات المجلس القضائي في أوروبا الغربية والشرقية

البلد	إختيار و/أو تعيين	ترقية	تأديب	تقييم	تدريب	إدارة موازنة	إدارة محكمة	جمع بيانات و/أو معلومات	سياسة إستشارية
بلجيكا	■	■		■	■		■		
بلغاريا	■	■	■			■		■	
دانمارك					■	■	■	■	■
استونيا	■	■				■			
فرنسا	■	■	■		■				■
جورجيا	■	■	■		■				
اليونان	■	■							
هنغاريا	■		■			■	■		
اسلندا			■		■	■			
ايرلندا					■	■	■	■	■
ايطاليا	■	■	■		■				■
ليتوانيا	■	■	■				■		■
مقدونيا	■		■	■			■		■
هولندا	■				■				
النروج						■			
بولونيا	هيئة استشارية صرفة (تعيين)، مبادرة لإعتراضات دستورية لأعمال تهدد إستقلال القضاء.								
البرتغال	■	■							
رومانيا	■	■	■						
سلوفاكيا	■	■	■		■				
اسبانيا	■	■	■		■			■	■
السويد					■	■	■	■	
تركيا	■	■					■		■
اوكرانيا	■		■						

المحاكم الدستورية، استقلال القضاء، وحكم القانون

الدروس العالمية المستقاة

نيسان ٢٠٠٤

إعداد:

فيولين أوثمان
(IFES)

تدقيق:

كيث هندرسون
(IFES)

ترجمة وتنسيق:

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
(ACRLI)

الدروس العالميه المستقاة
المحاكم الدستورية وإستقلال القضاء وحكم القانون

خلاصة: يعتبر هذا التقرير مسحاً سريعاً عن المشهد العالمي للمحاكم والمجالس الدستورية مع صلاحية مراجعة الدستور من منظور المباديء الدولية والإقليمية والوطنية حول إستقلال القضاء والمحاسبة والنزاهة والتنمية الديمقراطية. في العديد من الدول في المرحله الانتقالية والدول النامية، يعتقد أكاديميون ومحامين وجماعات حقوق الإنسان وآخرين أن هذه المؤسسة الديمقراطية الحديثة نسبياً قد لعبت دوراً إيجابياً في تعزيز ثقافة حكم القانون. من الواضح أن هذه مؤسسة ديمقراطية قوية تحتاج إلى مزيد من الرعاية والدعم من المانحين والمجتمع المدني والحكومة الوطنية.

من أجل تقديم صوره مؤسساتية وثقافية شاملة عن المحاكم الدستورية، يتطرق التقرير إلى مجموعة مختلفه من المواضيع المترابطة، بما فيها: (١) مبادئ وإتجاهات التوافق الدولية والإقليمية الناشئة، (٢) السبب وراء إنشاء محاكم دستورية، (٣) تكوّن المحاكم الدستورية، (٤) صلاحية المحاكم الدستورية وكيفية إستجابتها إلى حاجات الدولة الخاصة، (٥) مساهمة المحاكم الدستورية في إستقلال القضاء، (٦) حيثيه إحالة قضية إلى المحاكم الدستورية وآليات إعلام الشعب. ويطرح التقرير بعض الأسئلة حول منزلة المحاكم الدستورية داخل الهيكلية الأوسع للصلاحيات في دولة ديمقراطية يسود فيها حكم القانون. ختاماً، يقدم التقرير بعض الأفكار حول برامج إعلام الشعب والإمتداد من أجل توعيه الشعب حيال مسائل المراجعة الدستورية.

إن سلسلة حكم القانون التابعة ل IFES هي مجموعة من التقارير تركز على استقاء أفضل الممارسات والدروس العالمية المتصلة بمواضيع تتعلق بالمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية، وحكم القانون. تم وضع هذا التقرير بتمويل من USAID يعكس التقرير أراء IFES وهو لا يعبر عن موقف USAID الرسمي. يحق لأي شخص أو منظمة أن يقتبس من هذا التقرير بشرط المحافظة على شروط الإقتباس.

الممارسات الفضلى: المحاكم الدستورية
أداة لتعزيز الديمقراطية وحكم القانون

١. **حق المراجعة الدستورية**: تعترف معظم الديمقراطيات في العالم ببعض الصلاحية لمراجعة توافق القواعد القانونية مع الدستور وتوافق المباديء الكامنه مع المحاكم. يوجد نموذجان أساسيان لهذا الجوهر، أي التأكد الديمقراطي من سلطة فروع الحكومة التشريعية والتنفيذية: (١) المراجعة الدستورية المبدده من قبل المحاكم تحت مراقبة المحكمة العليا (النموذج الأمريكي)، أو الهيئة التشريعية (النموذج الأوروبي).
٢. **إنشاء محاكم/هيئات دستورية متخصصه**: إختارت العديد من الديمقراطيات الناشئة إنشاء محاكم دستورية من أجل تعزيز إطارها المؤسساتي الديمقراطي. في حين أن المحاكم الدستورية جميعها تتمتع بصلاحية المراجعة الدستورية للقواعد القانونية، إن إسلوب ممارسة هذه الصلاحية وأي صلاحيات إضافية الموكلة إليها تختلف كثيراً من دولة لأخرى.
٣. **إستقلال القضاء**: تضطلع المحاكم الدستورية، التي تعتبر بمثابة ضامنه لنزاهة الدستور والحقوق الأساسية، بدور مهم لتقوية الديمقراطية وحكم القانون وتعزيز إستقلال القضاء. لذلك ينبغي تصميم هيكلية المحاكم الدستورية وتكوينها وصلاحياتها بعنايه من أجل حماية مبادئ الديمقراطية الكامنة، كفصل السلطات وإستقلال القضاء.
٤. **الإستقلالية المؤسساتية**: ثمة توافق ناشئ على أنه يجب منح المحاكم الدستورية عدداً معيناً من الضمانات التي قد تحمي إستقلاليتها، بما فيها: الاستقلالية التنظيمية، استقلالية الموازنة، قواعد واضحة لتضارب المصالح، إجراءات التعيين الموضوعية والشفافة، صلاحيات واضحة، المفاعيل الملزمة للقرارات، وكذلك شروط كفاءة عالية.
٥. **التعيينات الشفافة**: في حين أنه ما من توافق حول عدد الأعضاء أو طول مدة ولايتهم، يوافق معظم الأخصائيين والمصلحين أنه ينبغي على أعضاء المحاكم الدستورية أن يكونوا خبراء قانونيين بارزين أو شخصيات عامه، يُعرفون لصراحتهم وإحترامهم للمباديء الدستورية. أضف إلى ذلك، يجب أن تكون ولايتهم طويلة وذلك لضمان إستقلالهم.
٦. **عملية صنع القرار الشفافة والمسؤولة**: تدعو طبيعة المحاكم الدستورية إلى إسناد الصلاحية حول عدد من المسائل، تتراوح من الإنتخابات إلى الحريات المدنية. في حين أنه ما من مجموعة مشتركة من الصلاحيات بين المحاكم الدستورية في أنحاء العالم، ثمة توافق على أنه يجب تحديد الصلاحيات وممارستها بأسلوب شفاف وموضوعي من أجل حماية نزاهة المحكمة وشرعيتها.
٧. **النفاذ إلى المعلومات**: ينبغي وضع آليات إعلام واضحه أمام الشعب كي يتمكن من النفاذ إلى المعلومات حول عمليات المحكمة الدستورية وقراراتها. أضف إلى ذلك، يجب أن يعي الشعب تماماً آليات وإجراءات الشكوى القائمه لحماية حقوقهم الدستورية.

الدروس العالمية المستقاة
المحاكم الدستورية وإستقلال القضاء وحكم القانون

لائحة المحتويات:

الدروس العالمية المستقاة
المحاكم الدستورية، إستقلال القضاء، وحكم القانون

"إن صلاحية المراجعة الدستورية هي سلطة المحاكم لإعلان القوانين والأعمال التنفيذية غير دستورية. وبالرغم من أن السلطة القضائية في معظم البلدان تمارس مراجعة دستورية إلى حد ما، فإن التدابير الخاصة تختلف. وثمة إختلاف حول من يمكن أن يطلب مراجعة دستورية.

في العديد من الدول في طور الإنتقال إلى الديمقراطية الدستورية، لطالما كانت السلطة القضائية تعتبر أداة الدولة، ويستمر النظر إليها بشك، إن ليس بإحتقار. إن القضايا الدستورية هي غالباً قضايا ذات جانبية عالية تحرض فصيلة سياسية على أخرى. وإذا تمكنت السلطة القضائية في هذه القضايا من الحكم بفعالية لصون المبادئ الدستورية، بإستطاعتها أن ترسل إشاره قوية إلى المجتمع. وقد كسبت السلطات القضائية إحتراماً هائلاً مع هذه الأحكام، كما حصل في أوروبا الوسطى والشرقية في التسعينيات.

إلا إنه في العديد من الدول، رفضت الحكومات التقيد بقرارات المحكمة الدولية (مثلا: سلوفاكيا، وبيلا روسيا) وبالتالي قد قلّصت من سلطة المحكمة بشكل كبير (مثلاً: كازاخستان وروسيا). يمثل ذلك الدوامة التي تواجهها غالباً المحاكم الدستورية: هل عليها أن تتخذ القرارات الصحيحة قانونيا وأن تواجه إحتمال عدم التقيد والهجمات على صلاحيتها؟ أو عليها أن تتخذ قراراً يجنب الجدل ويحميها وقد يمكنها من التأثير في القضايا اللاحقة؟ أي تحركات شجاعة تقوم بها المحاكم الدستورية يمكن أن تكون مفيده لبناء ديمقراطية وإحترام للمحاكم. غير أن البيئة السياسية المحلية ستحدد قدرة المحاكم لممارسة سلطة مستقلة في هذه الأوضاع الحساسة جداً.

كملاحظة تحذيرية أخيرة، لم يساهم إنشاء محكمة دستورية في تعزيز إستقلال القضاء. في زيمبابوي، هدف إقتراح إنشاء محمكه كهذه بوضوح إلى التدخل في إستقلال القضاء. كان الأقتراح ليزيل صلاحية المراجعة القضائية من المحكمة العليا وحولها إلى محكمة دستورية كان تكوينها سيفتح مجالاً أمام التلاعب السياسي. كما جميع نواحي القضاء، إن المحاكم الدستورية عرضه للإساءة[1].

---

[1] IFES/USAID ٢٠٠١، دليل لتعزيز إستقلال القضاء وحياديته. منشور USAID التقني. USAID، واشنطن. إن دليل إستقلال القضاء متوفر على www.ifes.org/rule-of-law/description.html باللغات العربيه والإنكليزيه والفرنسيه والإسبانيه.

١. مقدمة ونظرة عامة:

أ. سبب إنشاء محاكم ومجالس دستورية التي تمارس صلاحيات دستورية[٢]

أكملت العديد من الدول عملية إنتقالها إلى الديمقراطية معتمدة خلال هذه العملية دساتير تكفل الحقوق الأساسية للمواطنين وتحدد أدوار وصلاحيات ومسؤوليات فروع الدولة الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية. ينبغي تطبيق هذه الحقوق بفعالية كي يتمتع المواطنون بشكل كامل بالضمانات الرسمية المذكورة في الدستور.

من أجل ضمان إحترام الحقوق التي يحميها الدستور، وبشكل عام النظام الدستوري، في الواقع، اعتمدت الكثير من الدول آليات مراجعة دستورية من أجل ترجيح كفة القوانين وخطوات تنفيذية على كفة الدستور. في معظم الدول، تمارس السلطة القضائية بعض المراجعة الدستورية، إلا أن الآليات والمسؤوليات والتدابير الخاصة تختلف. وقد برز عدد من النماذج الآن، إحداها إنشاء محكمة دستورية للحكم في القضايا التي تطعن في دستورية القوانين والخطوات التنفيذية. من خلال المراجعة الدستورية، تلعب السلطة القضائية دوراً أساسياً في توازن القوى من خلال صون الدستور وتدقيق أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية. وإذا تم إستخدام هذه السلطة بشكل لائق وضمن درجة من الفعاليه القضائية، يمكنها أن تعزز إستقلال القضاء، وشرعية القوانين والمحاكم وثقة العامه في السلطة القضائية وحكم القانون.

تعتبر المحاكم الدستورية ومؤسسات أخرى التي تعلب دوراً في الحفاظ على الحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور عنصراً هاماً في العملية الديمقراطية. يتطلب تعزيز الديمقراطية في أنحاء العالم ونشوء حكم القانون تطبيق الضمانات الرسميه والحقوق وآليات الحماية. تعتبر المراجعة الدستورية إحدى الآليات التي تساعد على تحقيق هذا الهدف. في الواقع، لدى المحكمة الدستورية، أو أي محكمة تتمتع بصلاحية المراجع الدستورية، فرصة من خلال صلاحياتها أن تعلب دوراً في ترجمة الإطار المؤسساتي والقانوني الديمقراطي إلى واقع.

ب. حسنات وسيئات المحاكم الدستورية

يقدم دليل إستقلال القضاء بعض الخلاصات العالمية المتعلق بالمراجعة القضائية، ويلحظ أن السلطة القضائية تكسب إحتراماً هائلاً من الشعب من خلال الأحكام الشجاعة التي تصون المبادئ الدستورية في القضايا الحساسة. ويعتبر كل ذلك مهماً في الدول في طور الإنتقال إلى الديمقراطية، أو حيث كانت السلطة القضائية تعتمد على فروع الحكومة أو مصالح المناصرين.

كما يسلط دليل إستقلال القضاء الضوء على بعض المشاكل التي تقوّض إستقلال السلطات الدستورية ونفوذها، بما في ذلك رفض الحكومات التقيد بقرارات المحكمة الدستورية، تقليص، أو نقل صلاحيات هذه المحكمة، طريقة اختيار أعضاء المحكمة الدستورية ومدة ولايتهم. أضف إلى ذلك،

---

[2]. لأهداف هذا التقرير، ولهدف التبسيط، سيستخدم مصطلح "محمكه دستورية" في هذا التقرير للإشارة إلى جميع الهيئات التي تمارس صلاحيات دستورية. بما فيها المحاكم والمجالس والهيئات الدستورية، إلا إذا ذكر العكس.

في بعض الأحيان، أنشئت المحاكم الدستورية من أجل غاية واحده هي التدخل في إستقلال القضاء وتقويض صلاحيات القضاء وإستقلاله.

سيحاول هذا التقرير تسليط الضوء على بعض أدوار المحاكم الدستورية وصلاحياتها، وكذلك على دورها في تعزيز أو عدم تعزيز إستقلال القضاء من أجل هذا الغاية، سوف نحاول أن نقدم بعض الدروس المستقاة حول المراجعة الدستورية، الفعالية القضائية وإستقلال القضاء. وقد إستخلصنا هذه الدروس بشكل أساسي من تجارب المحاكم الدستورية وهيئات أخرى تتمتع بصلاحيات المراجعة الدستورية في آسيا، أوروبا، وأمريكا اللاتينية.

٢. المبادىء والهيلكيات النموذجيه الدولية والإقليمية للمراجعة الدستورية

في حين أنه ما من خطوط عريضة دولية أو إقليمية أو مبادىء توافقية تدعو إلى إنشاء محكمة دستورية بحد ذاتها، يمكن إستخلاص مبدأ المراجعة الدستورية من بعض العناصر الأساسية لحكم القانون كما هو منصوص عليه في معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية[٣] وخطوطها العريضة المكملة. في الحقيقة، إن المبدأ المقبول عموماً الذي يتعلق بفصل السلطات يؤدي إلى وضع حدود بين الصلاحيات وحاجة حماية هذه الصلاحيات من الإنتهاكات. وقد أنشأت المعاهدات الدولية والإقليمية حول حقوق الإنسان هيئة ذات قواعد شبه دستورية التي تم تصميمها وقبولها الآن بشكل جيد، على الأقل نظرياً، مثل الحق في دعوى قانونية، حرية التعبير أو الحق في الحياة أو الحرية. ينبغي إحترام الحقوق الأساسية التي تكفلها حقوق الإنسان من قبل الدول الموقعة ولذلك نتيجتان:

- على الدولة أن تحترم هذه المبادىء في تشريعها المحلي وكذلك في أي قانون أو تنظيم لأي فرع من الحكومة.
- على المحاكم أن تصون هذه المبادئ، بغض النظر عن التشريعات المحلية في القضايا الفردية.

أضف إلى ذلك، إن محاكم حقوق الإنسان الدولية التي تم إنشاءها في النصف الثاني من القرن العشرين، كالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المحكمة عبر الأميركية لحقوق الإنسان. وكذلك المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان التي تم إنشاءها حديثاً، تعمل الآن كمحاكم دستورية فوق الوطنية إلى حد أنها أصحبت مسؤولة بشكل أساسي عن حماية حقوق الإنسان الرئيسية والحريات المدنية. وتعتبر قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة عبرالأميركية لحقوق الإنسان ملزمة للدول الأعضاء، كما أنها ذات تأثير مهم على تطوير القانون الدستوري المحلي في العديد من دول أوروبا وأميركا اللاتينية وفي كل مكان آخر كما أظهرت المحكمة الجنوبية الأفريقية الدستورية.

لقد نشأ نموذجان عامان عن المراجعة الدستورية مع مرور الوقت: النموذج الأمريكي والنموذج الأوروبي. أما الفارق الأساسي بين هذين النموذجين هو الطبيعة المنتشرة أو المركزة لمراقبة تطابق القواعد القانونية مع الدستور. تعتمد الدول التي تتبع النموذج الأمريكي على المحمكة العليا أو الهيئة التشريعية داخل المحكمة العليا من أجل المراجعة القانونية. أما الدول التي تعتمد النموذج الأوروبي

---

[3] أنظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٣)، الإتفاقيه عبر الأميركية لحقوق الإنسان (١٩٧٨)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨٦).

فتقدم مجموعة أكثر تنوعاً من هيكليات المراجعة الدستورية مع إنشاء المحاكم الدستورية والمجالس الدستورية أو محاكم أخرى تمارس صلاحيات المراجعة الدستورية في بعض الدول، في حين أن آخرين يعتمدون على هيئات دستورية داخل المحكمة العليا.

النماذج الأميركية والأوروبية
للمراجعة الدستورية

١) النموذج الأميركي للمراجعة الدستورية

يُعتبر النموذج الأميركي نظاماً منتشراً للمراجعة الدستورية، حيث تقيم كل محكمة دستورية القواعد القانونية وليس من محكمة دستورية منفصلة ، بل إن المحكمة العليا لها الكلمة الأخيرة في دستورية القوانين والنشاطات وفي تفسير الدستور. والمثال الأكثر شهرة على هذا النوذج محكمة الولايات المتحده العليا. وقد إعتمدت العديد من دول أميركا اللاتينية وأفيرقيا وآسيا، بما فيها **الأرجنتين والمكسيك ونيجيريا والهند والنيبال** وكذلك مجموعة من الدول في أوروبا والشرق الأوسط، كـ**السويد وإسرائيل.**

٢) نماذج المراجعة الدستورية الأوروبية

تعتبر النماذج الأوروبيه أنظمه مركزة للمراجعة الدستورية. إلا أنه يوجد ثلاثة إتجاهات رئيسية، وهي مرتبة كما يلي من الأكثر إلى الأقل عمومية.

أ. يعتبر **النموذج النمساوي أو القاري** نظاماً مركزاً حيث تم إنشاء محكمة دستورية مع صلاحية حصرية لمراقبة دستورية التشريعات. وقد تم إعتماد هذا النموذج في معظم دول أوروبا وبعض دول أميركا اللاتينية والشرق الأوسط وكذلك الدول الأفريقية والأسيوية، بما فيها **جمهورية تشيكيا، وبولندا، وروسيا وإسبانيا وتشيلي وكوستاريكا ومصر ولبنان وجنوب أفريقيا وكوريا الجنوبية والفيليبين.**

ب. أما **النموذج الألماني** فهو نظام مركز حيث تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحية حصرية لإعلان عدم دستورية الأعمال والنشاطات، ولكن يحق لجميع المحاكم أن تبطل القوانين التي تبين أنها عدم دستورية. وقد تم إعتماد هذا النموذج في دول في مختلف أرجاء العالم، منها **ألمانيا والبرازيل والبيرو وأندونيسيا**. أما الصلاحيات المتبقية للمراجعة الدستورية المعترف بها للقضاء فتوفر مراقبة أكثر تكاملاً لدستورية القواعد والقوانين.

ج. ويعتبر **النموذج الفرنسي** نظاماً مركزاً حيث تمارس المحكمة الدستورية مراقبة وقائية فقط من خلال تقييم دستورية القوانين التي تم تمريرها ولكن لم يصادق عليها مجلس النواب بعد. إعتمد هذا النموذج من قبل حفنة من الدول، بما فيها **فرنسا والمغرب**. يحد هذا النموذج المراجعة الدستورية إلى أدنى درجة وهو موجود في فرنسا فقط ومجموعة من الدول التي تتأثر بالنظام القانوني الفرنسي.

٣. إنشاء المحاكم الدستورية وتكونها

بالرغم من وجود بعض الإستثناءات، تعتمد معظم الدول في العالم أنظمة المراجعة الدستورية، وذلك بغية تقييم تطابق القواعد القانونية مع دساتيرها. خمس دول فقط لا تملك أي نظام للمراجعة الدستورية وهي **المملكه المتحدة، وهولندا، وليسوتو، وليبيريا، وليبيا**. إلا أنه في أول دولتين، يمكن تحديد بعض عناصر العدالة الدستورية، لا سيما مع توسّع القانون الأوروبي وفي محكمة العدل

الأوروبية (محكمة الإتحاد الأوروبي) وفي محكمة حقوق الإنسان الأوروبية. أضف إلى ذلك، اقترح رئيس وزراء **المملكة المتحدة** حديثاً إنشاء محكمة عليا لتحل محل نظام المراجعة القضائية الحالي داخل مجلس اللوردات. يهدف هذا التشريع إلى تعزيز الإستقلال القضائي بشكل أكبر. وقد تفتح الباب أمام إعتراف صلاحية المراجعة الدستورية للقضاء.

من بين الدول التي تتمتع بنظام المراجعة الدستورية، اتبع بعضها النموذج الأميركي وأنشأت نظاماً منتشراً للمراجعة الدستورية وذلك غالباً تحت مراقبة المحكمة العليا القصوى. أما في دول أخرى، تمارس صلاحيات المراجعة الدستورية خارج المحاكم، غالباً من قبل مجلس النواب. كما هو الحال في **فنلندا وباكستان وأوستراليا وكوبا**. ولكن في معظم الدول، تم إنشاء محكمة دستورية أو هيئة تتمتع بصلاحيات المراجعة الدستورية.

أ. إتجاهات وانواع المحاكم الدستورية التي تمارس صلاحية المراجعة الدستورية

كُتبت الكثير من المقالات والكتب حول التطور التاريخي للمحاكم الدستورية وصلاحيات المراجعة الدستورية. يمكن إيجاد جذور المراجعة الدستورية في اليونان القديمة[٤].أدت مغامرات اليونان القديمة في المراجعة الدستورية إلى قرون من النظرية الأوروبية القانونية والتجارب الدورية، كصلاحيات الهيئات القانونية لحسم نزاعات تتلعق بأهلية صلاحيات الدولة وبعض إنتهاكات الحقوق في الأمبراطوريه الإلمانية في القرن الثاني عشر، أو الإجراءات التي سبقت العلاجات الدستورية الحديثة في إسبانيا من القرن الثالث عشر حتى السادس عشر[٥].

وكانت **الولايات المتحدة** أول دولة تمارس المراجعة القضائية بمفهومها المعاصر في حين دستور الولايات المتحده في العام ١٧٨٩ لم يمنح صلاحيات المراجعة الدستورية إلى المحكمة العليا صراحةً، فإن القضية الحدث ماربوري ضع ماديسون (١٨٠٣) وضعت هذا المبدأ. وقد أكدت المحكمة العليا أنها كانت تتمتع بالحق والواجب الدستوري الملازم لمراجعة تطابق القوانين مع الدستور. ومع هذه القضية والقضايا المتلاحقة التي توسع مراقبة دستورية القوانين وقانونية التشريع الثانوي من قبل المحاكم، فإن محكمة الولايات المتحده العليا تفتح الباب أمام الحماية القضائية للحقوق والمبادىء الدستورية من خلال آليات المراجعة غير المباشرة.

الإتجاهات التاريخيه في أوروبا: تم إنشاء المحاكم الدستورية الأوروبيه عموماً في مناخ من التغيير الديمقراطي وجراء عدم ثقة عميقة في المؤسسات التي لم تنجح في تحمل مسؤولياتها الدستورية. لذلك احتفظ عدد منها ببعض الشرعية الثورية والديمقراطية[٦].يتبع إنشاء المحكمة الدستورية في أوروبا ثلاث مراحل أساسية ترتبط بإعادة الإعمار بعد الحرب العالمية الثانية والمراحل الانتقالية الديمقراطية في السبعينيات والتسعينيات.

---

[4] إعتمد الإطار القانوني على نوعين من القواعد: (i) "النومو" التي تعادل قواعدنا الدستورية المعاصرة و(ii) "سفسماتا" أي التشريع الثانوي. في القرار حول القضايا، كان على القضاة أن يعتمدوا على التشريع الثانوي فقط إلى حد أنه يتطابق والقواعد الدستورية. وقد أعلن أن التشريع الثانوي غير الشرعي باطل، وقد تم الإدعاء على المشرع الذي وضعه. أنظر: هاروتيانيان و أ. مافسيتش. المراجعة الدستورية وتطورها في العالم الحديث (تحليل دستوري مقارن) وهو متوفر على: http://www.iatp.am/resource/law/harutunyam/monogr3/ogl.htm

[٥] أنظر مافسيتش أرن ٢٠٠٤. عرض مجدول للمراجعة الدستورية/القضائية حول العالم متوفر على http://concourts.net/tab/

[6] أنظر، سوليوم، لازلو ٢٠٠٣، العداله الدستورية – بعض الملاحظات المقارنة. تقرير مؤتمر العدالة الدستورية وحكم القانون، بمناسبة الذكرى السنوية العاشرة لمحكمة ليتوانيا الدستورية، فلنيوس، ليتوانيا.

وقد نشأت المرحله الأولى من إنشاء المحكمة الدستورية في العقود التي تبعت الحرب العالمية الثانية مباشرة. وفور إنتهاء الحرب، أعادت **النمسا** إقرار دستورها ١٩٢٠، وأنشأت محكمة دستورية أصبحت النموذج المهيمن في معظم أرجاء أوروربا. في العام ١٩٤٩، تم إنشاء المحكمة الدستورية **الألمانية** ، وأضافت بعض خصائص النموذج الأميركي إلى النموذج المركّز التقليدي في أوروبا. وفي عام ١٩٥٨، أسست **فرنسا** مجلساً دستورياً ليكون هيئة وقائية وإستشارية بحتة للمراجعة الدستورية.

أما المراحل الثانية والثالثة من إنشاء المحكمة الدستورية فحدثت في إطار المرحلة الانتقالية الدستورية. في بادىء الأمر، أنشأت **إسبانيا والبرتغال** محاكم دستورية، مستلهمتين من النموذج الألماني مباشره بعد إنتهاء الديكتاتورية في منتصف السبعينيات. ثانيا، تميزت التسعينيات بسقوط الشيوعية في أوروبا الشرقية والإتحاد السوفياتي سابقاً، مما أدى إلى إعتماد دساتير ديمقراطية وإلى إنشاء محاكم دستورية في دول شيوعية سابقاً. وقد كررت معظم هذه الدول نموذج المحكمة الدستورية النمساوية، إلا أن بعض الدول كـ**بولندا وهنغاريا أو جمهوريه تشيكيا** أدخلت خصائص النوذج الأميركي في إطار مراجعتها الدستورية كنتيجه لعلاقاتها التاريخية مع ألمانيا.

الإتجاهات التاريخية في الأميركيتين: تملك بعض دول أميركا اللاتينية أنظمة مراجعة دستورية مدروسة تعود إلى القرن التاسع عشر تتبع معظم هذه الدول، مع إستثناءات ملحوظه مثل كولومبيا، النموذج الأميركي للمراجعة الدستورية المنتشرة تحت مراقبة المحكمة العليا. وقد شهدت المرحلة الثانية من الدستورية إعتماد أنظمة مراجعة دستورية في العديد من دول أميركا اللاتينية والكاراييب خلال النصف الثاني من القرن العشرين. تتألف الموجة الثانية من مزيج من التأثيرات من النموذج الأميركي أو النماذج الأوروبية للمحاكم الدستورية.

الإتجاهات التاريخيه في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا: إن الخصائص المميزه الأساسية بين آفاق المراجعة الدستورية في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا وبين تلك في أوروبا أو أميركا اللاتينيه هي إختلاف صلاحيات المحاكم وهيكلياتها من دولة إلى أخرى وتمثليها نماذج مختلطه أحياناً. عموماً، أنشأت الدول الأوروبية، بغض النظر عن الإستثناءات كالمملكة المتحدة وفرنسا والدول الإسكندنافية، أنظمه مراجعة دستورية إستلهمت من النموذجين النمساوي والألماني. وقد تأثرت دول أميركا اللاتينيه بالنموذج الأميركي. في إفريقيا والشرق الأوسط وآسيا، صادف إنشاء محكمة دستورية و/أو الإعتراف بالمراجعة الدستورية مع الإستقلال من النفوذ الإستعماري. على سبيل المثال، أنشأت معظم الدول الفرانكوفونيه والدول الأنغلوفونيه الأفريقيه محاكم دستورية في الستينيات. ولكن يعتقد الكثيرون في بعض الدول أن هذه المحاكم كانت أشبه بعملية تحريف حقائق ديمقراطية.

ب. عضوية المحكمة الدستورية:

تنعكس الطبيعه الفريده للمحاكم الدستورية إلى حد كبير في عضويتها. في الدول حيث صلاحيات المراجعة الدستورية هي من مسؤولية هيئة منفصلة عن المحكمة العليا، لا يتم إختيار أعضاء المحاكم الدستورية وتعيينهم على أساس الشروط والإجراءات عينها كتلك التي تنطبق على أعضاء السلطة القضائية.

تطرح عضوية المحاكم الدستورية ثلاث مجموعات من الإعتبارات المتعلقه بـِ (١) الخبره المهنية المطلوبة كي تصبح قاضياً في محكمة دستورية، (٢) تعيين قضاة محكمة دستورية، (٣) الظروف الهيكلية والمادية والمؤسساتية التي يمارس فيها قضاة المحكمة الدستورية مهامهم.

شروط الخبره المهنية: بينما لا تعتبرالخبره القضائية المسبقة شرطاً بالضرورة لأن تصبح قاضي محكمة دستورية، تشترط معظم الدول بعض الخبرة على الأقل في الشؤون الإدارية أو القانونية. إلا أنه ثمة شروط عامة أكثر وهي مشتركه في معظم دول العالم. بسبب أهمية مهامهم، يجب أن يكون قضاة المحاكم الدستورية أخصائيين مميزين ولا يمكن الشك بنزاهتهم وأخلاقياتهم. في النهاية، تعتبر جودة ونزاهة الأعضاء أداة لكي تتمتع المؤسسة بالشرعية والأحترام.

تعيين قضاة محكمة دستورية: ينبغي إختيار قضاة المحكمة الدستورية بواسطة عملية موضوعية وشفافة. من أجل أن تكون هذه العملية على أكمل وجه، يجب أن تخضع إلى تدقيق الشعب ومشاركتهم بغية التأكد من أن المرشحين المختارين يتمتعون بالمواصفات والأخلاقيات المهنيه التي تتناسب وهذا المنصب المهم في المجتمع. وقد قسمت معظم الدول مسؤوليات التعيين بين عدة فروع للحكومة: إما تتشارك الفروع في التعيين، أو يختار كل فرع مجموعة محددة من الأعضاء.

إستناداً إلى مراجعة سريعة لإجراءات التعيين حول العالم، تبين أن القضاء نادراً ما يلعب دوراً اساسياً في عملية إنتقاء قضاة المحكمة الدستورية. ولكن في عدد من البلدان، تلعب المحاكم العليا أو المجلس القضائي دوراً إما في عملية الإختيار أو الترشيح. وفي نهاية المطاف ، يتم إختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين خبراء قانونيين رفيعي المستوى أو من بين مسؤولين بارزين سابقين في الدولة، وذلك من قبل الرئيس مع مشاركة محتملة من مجلس النواب أو السلطة القضائية.

نماذج تعيين قضاة المحكمة الدستورية

١.تعيين يقوم به فرع واحد من الحكومة على أساس ترشيح أو إختيار مرشحين من قبل فرع آخر. عادةً يختار القضاء (االمحكمة العليا أو المجلس القضائي) مرشحين ويقوم مجلس النواب أو السلطة التنفيذية سابقاً بتعيينهم: **إسبانيا وتركيا**.
٢.قيام مجلس النواب عامةً بتعيين كل الأعضاء: **ألمانيا وهنغاريا**.
٣.تعيين مجموعة من الأعضاء من قبل السلطة التنفيذية ومجموعة أخرى من قبل مجلس النواب: **فرنسا ورومانيا**.
٤.تعيين مجموعة من الأعضاء من قبل كل فرع في الحكومة: **إيطاليا، كوريا الجنوبية**.

ظروف العمل وضمانات الاستقلالية: في حين أن مدة الولاية تختلف كثيراً من بلد إلى أخر، ثمة توافق عالمي على أن أعضاء المحكمة الدستورية ينبغي أن يتمتعوا بالأمان في ولايتهم والإستقلال المادي طوال فترة توليهم منصبهم. يتعين على ظروف العمل أن تعكس أهمية المنصب وأن تتضمن نفاذاً إلى منشآت وقاعة المحكمة المناسبة والموظفين. بإختصار، يجب أن تعكس ظروف العمل

والنشاطات الخارجية لقضاة المحكمة الدستورية مكانة مهامهم العالية وإستقلالية المحكمة الدستورية. تجيز كل دولة تقريباً أن يشارك القضاة في النشاطات التثقيفية والفنية لأنها لن تطرح شكوكاً حول إستقلاليتهم الشخصية أو استقلالية المؤسسة التي يمثلونها.

إن الضمانتين الأساسيتين للاستقلالية والمتعلقتين بظروف العمل هما: (١) الإعتراف بحصانة قضاة المحكمة الدستورية من المساءلة المدنيه للتحركات والإغفال طوال فترة توليهم منصبهم (٢) القواعد الصارمة حول تضارب المصالح. ينبغي أن تكوّن قواعد تضارب المصالح نظاماً واضحاً للمهن والنشاطات التي لا تتوافق مع مهام قاضي المحكمة الدستورية. يشبه كثير من التباينات تلك المتعلقة بقضاة المحاكم ذات صلاحيات عامة. ومن المعروف بشكل عام أنه ينبغي على قضاة المحكمة الدستورية ألا ينخرطوا في أي نشاط تجاري أو سياسي خلال فترة ولايتهم. كما لا يجب أن يعمل قضاة المحكمة الدستورية في السلطة التنفيذية أو التشريعية، كما لا يمكنهم أن يتولوا منصباً مربحاً في القطاع الخاص.

في ما يتعلق بعضوية الأحزاب الساسية، تختلف المواقف أحياناً إذ أن بعض الدول تمنع القضاة بشكل مطلق، في حين أن أخرى تمنع العضويه فقط خلال فترات الإنتخابات. يعتبر منع العضوية في الأحزاب السياسية دقيقاً جداً في الدول حيث تكون المحكمة الدستورية هي الحكم من حيث صلاحية الإنتخابات وشرعيتها ونزاهتها.

٤) صلاحية المحاكم الدستورية:

قبل عرض الصلاحيات المختلفة التي تُعهد إلى المحاكم الدستورية، ينبغي تقديم بعد الإختلافات الأولية في ما يتعلق بطريقة تدخلها وذلك لفهم صلاحيتها بشكل أفضل.

المراقبة القانوية ضد (الكبحية) اللاحقة: تمارس المراقبة الوقائية قبل دخول القانون المراجع حيز التنفيذ، إلا أن المراقبة اللاحقة تمارس فور سريان مفعول القانون. على سبيل المثال في **فرنسا،** تضطلع المحكمة الدستورية بمسؤولية مراجعة دستورية القوانين التي يمررها مجلس النواب قبل تطبيقها. ومن جهة أخرى، في **الولايات المتحدة،** تحكم المحكمة العليا على دستورية القوانين من خلال المحكمة الفيدرالية. وقد منحت بعض الدول كـ**رومانيا** و **البرتغال** محاكمها الدستورية صلاحية لممارسة المراجعة الوقائية واللاحقة لدستورية القوانين و/أو الأنظمة.

المراقبة الدستورية المجردة ضد الملموسة: تُمارس عادة المراقبة القضائية المجردة من قبل المحاكم لمراجعة دستورية التشريعات، في حين أن الرقابة الملموسة تُمارس في حالة محددة وذلك على أساس طعن دستوري في قضية متنازع عليها وحالة واقعية محددة. تعتبر المراقبة الوقائية مجردة بطبيعتها إذ أن القانون تحت التدقيق لا يكون قد دخل حيز التنفيذ بعد وبالتالي لم يطبق بعد. يمكن أن تكون المراقبة اللاحقة مجردة أو ملموسة، وذلك حسب الصلاحية الممنوحة إلى المحكمة وسواء كان باستطاعتها الإستماع إلى قضايا فردية.

على سبيل المثال، تمارس محكمة **الولايات المتحدة** العليا مراقبة ملموسة متجذرة في تطبيق القانون غير الدستوري المزعوم على حالة واقعية معينة. من جهة أخرى، في **النمسا،** قد يطلب من المحكمة الدستورية أن تمارس رقابة مجردة لدستورية القوانين التي قد دخلت حيز التنفيذ، وذلك عبر طلبات لأحكام أولية من قبل القضاء. وكذلك، في دول مثل **هنغاريا** إن التحرك الشعبي " actio

popularis" يمكّن أي مواطن من التأثير على المحكمة الدستورية لممارسة مراقبة مجردة لدستورية القوانين الصادرة.

أ. الإطار القانوني وفصل السلطات:

تكمن المهمة الجوهرية للمحاكم الدستورية في المراجعة الدستورية للقواعد القانونية، أي تقييم توافق القواعد القانونية مع المبادىء المنصوص عليها في الدستور. تتعلق المسؤوليات المرتبطة بالمراجعة الدستورية للقواعد القانونية بمفهوم فصل السلطات والحقوق الأساسية. كما أنها مستخلصة مباشرة من تعريف المحاكم الدستورية كوصية على هذه المبادئ في إطار الدولة المؤسساتي والقانوني. وتنقسم صلاحيات المراجعة الدستورية إلى ثلاث فئات رئيسية: (١) الصلاحيات التفسيرية (٢) الصلاحيات المتعلقة بدستورية القوانين (٣) الصلاحيات المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين السلطات العامة.

(١) الصلاحيات الدستورية

أوكل عدد من المحاكم الدستورية صلاحية تفسير القواعد القانونية الأساسية وقواعد إجرائية مختلفة. يتم تعليل هذة الصلاحية بالحاجة إلى ضمان إنتظام تفسير الأحكام الدستورية والقواعد القانونية. تمارس المهام التفسيرية عامة بصفة إستشارية وقد تتضمن:

- تفسير الدستور
- تفسير المعاهدات الدولية
- تفسير القوانين وقواعد أخرى، كالمراسيم التنفيذية والأنظمة.
- الأمور التي تتعلق بتطابق تطبيق القانون والمرسوم والنظام أو أي قاعدة أخرى مع الدستور.

تفسير مسودة دستور:
حالة جنوب إفريقيا

لعبت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا دوراً مركزياً في إنتقال جنوب أفريقيا العنصرية إلى الديمقراطية، وذلك من خلال الإشراف على عملية إعتماد الدستور الجديد في ١٩٦٦. دون "ألبي ساكس" قاضي المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا في عرض في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧: في أيلول (سبتمبر) ١٩٩٦، أعلنت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا عدم دستورية دستور جنوب أفريقيا[٧]. ثم أوكل المجلس الدستوري مسؤولية صياغة دستور جديد. بغية ضمان حماية الحقوق الأساسية وحقوق الأقليات، تم إعتماد لائحة من المبادئ الإرشادية: المبادىء الثلاثة والأربعون. وقد تولت المحكمة الدستورية مسؤولية مراقبة تطابق الدستور المصاغ حديثاً مع المبادىء الثلاثة والأربعين، وهي تمثل مبادىء ذات قيمة دستورية لتنعكس في الدستور[٨].
بعد تلقي الطعون في مسودة الدستور من الأطراف المعنية، بما فيها الأحزاب السياسية والكيانات العامة والأفراد، عقدت المحكمة الدستورية عدداً من جلسات الأستماع حول مسائل تتراوح بين فصل السلطات والحكومة المحلية إلى الحق في الحصول على حياة عائلية والحق في الإضراب. وبالإستناد إلى دساتير وقوانين دستورية من محاكم حول العالم، أعلنت المحكمة الدستورية "أن هناك تسع نواحي حيث فشل النص الدستوري الجديد التقيد بالمبادىء الثلاثة والأربعين... وقد أرسلنا النص إلى المجلس الدستوري... ليجري المراجعات الضرورية[٩].

(٢) مراقبة دستورية القواعد القانونية

تتلعق معظم نشاطات المحكمة الدستورية عادةً بدستورية القواعد القانونية، لا سيما القوانين (اي قوانين مجلس النواب) وأحياناً المراسيم (أي قوانين السلطة التنفيذيه). تمكن هذة الصلاحيات المحاكم الدستورية أن تكون أمينة على الدستور وأن تتأكد من أن السلطتين التنفيذية والتشريعية تحترم القواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور. تتضمن هذة الصلاحيات:

- مراجعة الأحكام الدستورية
- مراجعة المعاهدات الدولية
- تطابق القوانين و/أو الأنظمة البرلمانية مع الدستور
- تطابق المراسيم والأنظمة التنفيذية مع الدستور
- تطابق أعمال رئيس الدولة مع الدستور

---

7 أنظر "ألبي ساكس"، ١٩٩٦، الدوائر الدستورية في جنوب إفريقيا، 28N.Y.U.J int'l L.&Pol 695(1996)

8 المصدر نفسه: "أما السؤال الثاني فهو من سيتأكد من التقيد السليم... لذلك تم الإتفاق على أن الدستور المصاغ حديثاً.. والذي كانت مهمتة أصلاً صون وثيقة الحقوق والتأكد من أن التقيد بالهيكلية الأساسية للدستور المؤقت الجديد وبالألتزام بالصلاحيات والمهام... سيستمتع بهذة المهمة الإضافية التي تقضي بالتحقق من النص الدستوري الجديد مقابل المبادىء الثلاثة والأربعين، أي التأكد إذا كان يحتوي على ما قد يتعارض مع المباديء أو إذا أسقط أمراً كان يجب أن يكون موجوداً من أجل التقيد بهذة المبادىء لذلك علينا أن نصرح حسب ذلك ونرجع الأمر إلى المجلس الدستوري.

9 المصدر نفسه

- تطابق أعمال الهيئات القطرية و/أو قواعد الوحدات الإدارية الوطنية والمحلية مع الدستور.
- تطابق القواعد القانونية المحلية مع المعاهدات الدولية.

تطابق المعاهدات الدولية مع الدستور:
حالة كولومبيا

أعلنت المحكمة الكولومبية العليا، التي تمارس صلاحية المراجعة الدستورية، في ١٩٨٦، أن القانون رقم ٢٧ للعام ١٩٨٠، الذي يوافق على معاهدة الإسترداد المصادق عليها بين كولومبيا والولايات المتحدة، تتناقض مع الدستور الكولومبي. وقد جاء هذا القرار الحدث بعد رأي بالأكثرية يعود عمرة إلى ٧٠ سنة أن القانون الذي يوافق على معاهدة دولية مصادق عليها لا يمكن أن يخضع لمراجعة دستورية. وبالتالي نقض رأي المحكمة القانون الذي يدخل المعاهدة في الأطار القانوني المحلي.

إذا تم إعلان قانون أو عمل على أنه لا يتطابق والدستور، يجوز للمحكمة الدستورية أن تبطل القانون أو العمل كاملاً أو جزئياً في حال إمكانية إقتطاع الأحكام غير الدستورية. كما تتمتع بعض المحاكم الدستورية بصلاحيات صنع القرار الإيجابية، كما يحق لها ان تعلن عدم دستورية قانون أو عمل ما بشروط. تعني الدستورية المشروطة أن القانون تحت التدقيق يتطابق مع الدستور إذا تم تفسيره أو تطبيقه بطريقة معينة، كما يحق للمحكمة الدستورية أن تعلن عدم قابلية القانون للتطبيق في ظروف معينة بكل بساطة.

العلاجات القضائية لعدم دستورية القوانين
حالة البيرو

تتضمن المادة ١١٢ من دستور البيرو للعام ١٩٩٣ على أنة يحق للرئيس بولايتين. في العام ١٩٩٦، إعتمدت الهيئة التشريعية البيروفية القانون رقم ٢٦،٦٥٧ الذي فسر المادة ١١٢ على أنها تنطبق على الرؤساء الذين انتخبوا بعد العام ١٩٩٣. تم طعن دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية من قبل النواب المعارضين . وقد قدم القاضي "راي تيري"، بصفتة مقرراً، ورقة عمل شرحت أن القانون لا ينطبق عموماً على جميع الرؤساء، وأن هذا القانون قد وُضع لإفادة الرئيس "فوجيموري" (الذي كان يتبوأ منصب الرئاسة قبل وبعد دخول دستور ١٩٩٣ حيزالتنفيذ). وقد أخذت المحكمة الدستورية بموقف القاضي "راي تيري" وأعلنت "عدم قابلية" القانون للتطبيق على الرئيس "فوجيموري". أما الهدف الخالص من وراء هذا الحكم فكان منعه من ولاية ثالثة. وفي هذة الحال، إن إعلان عدم دستورية القانون أوعدم قابليتة للتطبيق بالنسبة للرئيس "فوجيموري" كان لة الأثر ذاته. إلا أن الحكم بعد قابليتة التطبيق كان يتطلب تصويتاً بسيطاً بالأكثرية، في حين يشترط ان تتوفر أغلبية مشروطة لإعلان عدم دستورية القانون.

إذا تمتعت المحكمة الدستورية بصلاحية لممارسة المراجعة الدستورية الملموسة يمكن أن تسمع المحكمة طلبات لأحكام أولية حول مسائل دستورية أحالتها المحاكم ذات الصلاحيات العامة التي قدمت الشكوى أمامها.

(٣) توزيع الصلاحيات بين السلطات العام

في بعض الدول، تتولى المحاكم الدستورية مسؤولية حل النزاعات بين السلطات العامة[10]: قد تكون هذة النزاعات (١) أفقية: بين فرعين في الحكومة على المستوى الوطني، الإقليمي، أو المحلي: (٢) عامودية: بين هيئات حكومية على مستويين مختلفين من الحكومة أو (٣) سلبية: الفشل في التحرك في أي فرع أو هيئة في الحكومة على أي مستوى. وقد تتضمن هذة الإسنادات:

- توزيع الصلاحيات بين هيئات الحكومة العليا
- توزيع الصلاحيات بين الحكومة الوطنية وبين السلطات الإدارية الإقليمية أو المحلية.
- توزيع الصلاحيات بين السلطات الإدارية والإقليمية أو المحلية.
- توزيع الصلاحيات بين المحاكم وهيئات حكومية أخرى.
- إسقاط الأنظمة او الثغرات القانونية.

نزاع في الصلاحيات بين محاكم عديدة:
أو هيئات قانونية
حالة تايلاند

في انتخابات النيابية في العام ٢٠٠٠، أعلنت المحكمة الدستورية أن لجنة الإنتخابات التايلاندية كانت بمثابة محكمة الإستئناف القصوى للطعن ب "نتائج الإنتخابات". وقد أعطيت الصلاحية سابقاً إلى المحاكم المدنية والجنائية، إلا أن القوانين والإجراءات الجديدة لم توضح مدى صلاحية اللجنة، لا سيما إذا كانت اللجنة تتمتع بصلاحية إلغاء نتائج الإنتخابات أو إعطاء أوامر بإعادة فرز الأصوات. أعلنت المحكمة الدستورية أن اللجنة تتمتع بصلاحية كاملة حول أي قضية تطعن بالعميلة الإنتخابية أو "بنتائج الإنتخابات". وقد أعطى ذلك فرصة للجنة للتطرق إلى الإحتيال السائد وممارسات شراء الأصوات، فحرمت ٤٢% من الفائزين المحليين من أحقيتهم بالفوز بسبب شراء الأصوات أو مخالفات إنتخابية.

ب. قاضي إنتخابات

في العديد من الدول التي تتبع النماذج الأوروبية للمراجعة الدستورية، أوكلت المحكمة الدستورية مجموعة من الصلاحيات تتعلق بعمليات إنتخابية وسياسية. وهذا هو الوضع الصحيح للمحاكم الدستورية التي تنشأ في إطار عملية إنتقال ديمقراطية، كالمحاكم الدستورية الأوروبية التي نشأت بعد سقوط الشيوعية في التسعينيات. وكان منح صلاحات المحاكم الدستورية الحديثة النشأة في ما يتعلق

[10] أنظر "لوبيزا غويرا"، لوريس ٢٠٠٢. حل النزاعات في الأنظمة الفيدرالية والأقليمية. تم تقديمها في المؤتمر حول الأطر القانونية لتسهيل تسوية النزاعات الإثنية والسياسية في أوروبا، باكو، أذربيجان.

بالعمليات الإنتخابية والسياسية طريقة لضمان مراجعة هذة العمليات في ضوء المبادىء الدستورية ولعزل هذة المراقبة بين أيادي مؤسسة لم تشارك في النظام السابق.

وتتمتع هذة المحاكم الدستورية، كتلك في **إسبانيا، تركيا وإندونيسيا وكوريا الجنوبية**، بصلاحيات لتنظيم وحل الأحزاب السياسية على وجة الخصوص. وإن إستخدام المحكمة الدستورية التركية لهذة الصلاحيات قد أدى إلى زيادة عدد القضايا المرفوعة أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

وقد أعطت هذة القضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فرصة لوضع الحدود والمعايير للحل السليم، مقيمة توازن بين النظام العام ومصالح الأمن الوطني وبين حقوق حرية التجمع[١١].

قد تتضمن صلاحيات المحكمة الدستورية المرتبطة بالعمليات الإنتخابية والسياسية:
- القدرة على تحمل المسؤولية (رئيس الدولة و/أو ممثلون أخرون)
- مراقبة دستورية عمال ونشاطات الأحزاب السياسية
- مراقبة تطابق العمليات الإنتخابية مع الدستور (من حيث الإجراء الفعلي للإنتخابات وليس من حيث قانون الإنتخاب)
- تثبيت نتائج الإنتخابات
- قسم رئيس الدولة
- السماح/حل الأحزاب السياسية
- إتهام رئيس الدولة
- وإتهام ممثلين آخرين عن الدولة

[11] حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن حل الأحزاب قانوني أو يشكل خرقاً لحرية التجمع (المادة ١١ من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية) حسب ظروف الحالة. أنظر، في جملة ذلك، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحزب الإشتراكي وغيرة ضد تركيا (١٩٩٨/٥/٢٥)، إنتهاك للمادة ١١، حزب الحرية والديمقراطية ضد تركيا (١٩٩٩/١٢/٨)، إنتهاك للمادة ١١، حزب الرعاية ضد تركيا (٢٠٠١/٧/٣١)، لإنتهاك للمادة ١١.

الطعون بنتائج الإنتخابات
حالة الكاميرون

بعد الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٢ ، تلقى المجلس الدستوري الكاميروني عدداً من الشكاوي تطعن في صحة ونزاهة نتائج الانتخابات في عديد من المقاطعات ذلك لعديد من الاسباب:

١- تناقضات اثرت على فرز الاصوات النهائي
٢- فرز الاصوات في الظلام
٣- تقارير مزورة او مشوهة عن نتائج الانتخابات
٤- ملئ صناديق الاقتراع بأصوات زائفة
٥- الاقتراع اكثر من مرة
٦- فتح واغلاق غير منتظمين لمراكز الاقتراع
٧- تأخر وصول لوازم الاقتراع
٨- تضليل متعمّد للناخبين وذلك بتغيير ألوان أوراق الاقتراع
٩- غياب مراقبين من فريق المعارضة خلال التصويت و فرز الاصوات

وقد ألغى المجلس الدستوري نتائج الانتخابات في عددٍ من الضواحي والمقاطعات وذلك لوجود واحدة او اكثر من المخالفات المذكورة أعلاة. وفي حكمها في ما يتعلق بمقاطعة "هوت-نكام" أقر المجلس الدستوري الكاميروني انه ما من حاجة لالغاء الانتخابات لمعالجة الانتهاكات، بل اعلن المجلس ان ٨٦٧ صوتاً لمصلحة احد الاحزاب قد الغيت على اساسٍ غير صحيح وكان يجب احتسابها على انها صحيحة. وقد تم اعادة توزيع المقاعد النيابية بين لوائح الاحزاب على اساس اعادة فرز الاصوات.

ج. حقوق الانسان والحريات المدنية

خلال النصف الثاني من القرن العشرين نشأت حقوق الإنسان والحريات كقيم عالمية تكفلها المعاهدات الدولية و الإقليمية. وقم تم النص على العديد من هذة الحقوق في الدساتير والقوانين في جميع الديمقراطيات الدستورية تقريباً حول العالم. وفي العديد من الدول لاسيما في تلك تحت التأثير الاسباني[١٢] والالماني[١٣] ،منحت مسؤولية حماية حقوق الانسان والحريات المدنية الى محكمة دستورية وتتضمن هذة الصلاحيات:

- الاستماع الى الاستئنافات المباشرة من دعاوي قضائية رفعت امام محاكم ذات صلاحيات عامة وذلك لإصدار احكام دستورية اولية.
- الاستماع الى شكاوي دستورية من مواطنين عاديين.
- الاستماع الى شكاوي دستورية تتعلّق بحماية حقوق الانسان الفردية.

---

[12] في بداية القرن السابع عشر، وضعت اسبانيا وسائل لحماية الحقوق الفردية الاساسية. وقد تم اعتماد هذة الوسائل، التي كانت بوادر خطوات دستورية ك " امبارو " في امريكا اللاتينية و خلال الاستعمار ولا تزال تشكل ناحية مهمة من الممارسات الدستورية في هذه الدول.

[13] إن المحكمة الدستورية الالمانية التي أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة متجذرة في المراقبة المجرّدة لدستورية القواعد القانونية. وتمنح جميع المحاكم صلاحيات لحماية الحقوق الفردية الاساسية.

- اجراءات شكاوي محددة، كأمر جلب قضائي (amparo).

الاعتراف بالحقوق الانسانية والفعالية القضائية:
حالة هنغاريا

بموجب القانون الهنغاري، تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحية فوق الشكاوي الدستورية المتعلقة بحماية حقوق الانسان الفردية، وذلك بعد استنفاذ الوسائل العلاجية القضائية اما المحاكم ذات الصلاحية العامة وبعد إصدار المحكمة قراراً نهائياً. لذلك قد يتطلب الامر شهوراً، وان ليس سنوات، قبل ان تصل هذا القضايا الى المحكمة الدستورية.

وتحت قيادة الرئيس السابق "لازلو سوليوم" ، أصدرت محكمة هنغاريا الدستورية عدداً من القرارات الصاخبة. وقد اصدر العديد من هذة القرارات في قضايا قدمت الى المحكمة من خلال شكاوي المواطنين (actio populais). وهذة الأخيرة هي شكوى دستورية تُمكن اي شخص من طعن دستورية قانون صادر لدى المحكمة.
وفي ما يلي مثلان عن كيفية استخدام المحكمة الدستورية صلاحية المراجعة الدستورية لتوسيع آفاق وحماية حقوق الانسان والحريات المدنية.
(١) في تشرين الاول (اكتوبر) ١٩٩٠ ، وبعد سنة على إنشائها، اعلنت المحكمة الدستورية ان عقوبة الاعدام تخالف الحق في الحياة وكرامة الانسان التي يحميها الدستور الهنغاري والموجبات الدولية لحقوق الانسان. في حين أن هذا القرار لم يلق صدى واسعاً بين الشعب الهنغاري ، لم تحدث اي ردة فعل عنيفة ضد المحكمة ويعزى ذلك جزئياً الى سلامة المنطق القانوني ودرجة الاحترام العالية التي تتمتع بها المحكمة.

(٢) وقد حكمت المحكمة الدستورية ان القوانين التي تفرض عقوبات جنائية على اولئك المتهمين ب "إهانة أو انتقاد" المسؤولين تطبق في نطاق محدود. و هكذا، أقامت المحكمة توازناً بين حماية شرف والسمعة الطيبة للمنصب او المسؤول وبين حق المواطنين في حرية التعبير. أعلنت المحكمة ان نطاق حق المواطنين في حرية التعبير أوسع بالنسبة الى مسؤولين حكوميين من أشخاص آخرين لذلك، حدّت المحكمة من جزاء قدح المسؤولين الحكوميين ووسعت حق المواطنين في حرية الكلام.

بعض المحاكم الدستورية لا تتمتع بحرية صريحة لحماية حقوق الانسان. ولكن بإمكانها المساهمة بشكل غير مباشر في حماية حقوق الانسان لاسيما من خلال إعطاء قيمة دستورية إلى بعض مبادئ حقوق الانسان غير المنصوص عليها بشكلٍ صريح في الدستور، ومن خلال تقييم دستورية القوانين مقارنة مع هذة المبادئ والدستور الرسمي. في السبعينيات، اضطلع المجلس الدستوري الفرنسي بهذا الدور الناشط ووسع مفهوم "القواعد الدستورية" الى أبعد من الدستور نفسه. فأدمج مجموعة من المبادئ الدولية لحقوق الانسان في "القواعد الدستورية" .

٥. المحاكم الدستورية و استقلالية القضاء

تعتبر المراجعة الدستورية عنصراً مهماً من البنية الديموقراطية، اذ انها توفر آليات قضائية وُضعت لضمان مبادئ دستورية أساسية والحقوق الأساسية، بالإضافة الى الحريات العامة. وفي الدول التي انشأت محكمة دستورية للقيام بهذة المهمة، ينبغي أن تتمتع المحكمة ببعض الاستقلالية، كما يجب على أعضائها ان يكونوا شخصيات بارزة ومحصنين من التعلق الخارجي بسلطات الدولة. تنطبق الكثير من عناصر استقلالية القضاء في المحاكم ذات الصلاحيات العامة على المحاكم الدستورية كذلك.

أ- ضمانات استقلالية القضاء

عناصر أساية لاستقلالية المحاكم الدستورية
• استقلالية تنظيمية وادارية • استقلالية الموازنة • شروط العضوية المهنية والاخلاقية • التعيين الشفاف والموضوعي والنضباط • أمان الولاية • صلاحيات مستقلة وملزمة لصنع القرار • الحصانة القضائية • قواعد تضارب المصالح ومعايير عالية للسلوك المهني • نفاذ الشعب الى المعلومات

استقلالية تنظيمية وإدارية واستقلالية الموازنة : منحت الدول في العادة استقلالية تنظيمية واستقلالية الموازنة الى المحاكم الدستورية. فالمحاكم تتمتع بموازنتها الخاصة وقواعدها الخاصة للتنظم والعمل الداخلي . أضف الى ذلك، تتمتع المحاكم الدستورية بموظفين للدعم التقني والإداري لمساعدة القضاة.

صلاحيات صنع القرار: على عكس المحاكم ذات الصلاحيات العامة، تتمتع المحاكم الدستورية بنطاق واسع من صلاحيات صنع القرار. ثانياً، لا تنحصر قرارات المحكمة الدستورية بأحكام حول دستورية القوانين او القرارات او عدم دستوريتها. وقد طورت المحاكم الدستورية حول العالم عدداً من القرارات "الايجابية" او التفسيرية التي تهدف الى تزويد سلطات الدولة بخطوط عريضة ومعايير دستورية لحماية الحقوق ومنع اي انتهاكات دستورية. ثالثاً، تقوم بعض المحاكم الدستورية بدور فعال في تطوير القانون الدستوري من خلال قرارات تدمج القانون الدولي والمبادئ الاساسية لحقوق الانسان في القانون المحلي.

استقلالية القضاء: قد ينتج عن انشاء محاكم دستورية او قد لا ينتج مساهمة ايجابية في استقلالية القضاء المؤسساتية. في حين ان هناك العديد من الأساليب يمكن للمحكمة الدستورية ان تعزز استقلالية القضاء او تنتهكها، فإن الاساليب الاكثر شيوعاً تكمن عبر بعض صلاحياتها وقراراتها. في حالة **زيمبابوي**، يكمن الهدف وراء انشاء محكمة دستورية تحويل

مسار الصلاحيات القضائية التقليدية من المحاكم ذات الصلاحايات العامة. وبشكل عام، إن نقل الصلاحيات من المحاكم ذات الصلاحيات العامة (والمحكمة العليا) الى محكمة دستورية حيث استقلاليتها غير مضمونة جيداً بموجب القانون او في الواقع سيفوض استقلالية القضاء وشرعيته.

تجدر الاشارة الى ان هناك بعض الحالات حيث تم التشكيك في استقلالية القضاء. في **غواتيمالا**، شكّلت شروط الترشيح للانتخابات النيابية في العام ٢٠٠٣ نقطة الانطلاق لمعركة قضائية بين المحكمة الدستورية المحكمة العليا ، حيث يمكن لـ "افران ريوس مونت" الذي حكم غواتيمالا في بداية الثمانينات بعد انقلاب دموي، الترشح للرئاسة بالرغم من نص دستوري يمنع اي قائد انقلاب من ان يصبح رئيساً. رفضت المحكمة العليا الترشح على اساس الدستور، الا ان المحكمة الدستورية نقضت هذا القرار بحجة ان الدستور قد اعتمد بعد ان أصبح السيد "ريوس مونت" رئيس الدولة. وقد أكدت المحكمة الدستورية هذا القرار في حكم ثان (ونهائي) بعد تعليق الحكم الأول من قبل المحكمة العليا. في **أوكرانيا**، اصدرت المحكمة الدستورية قراراً مشابهاً، حكمت بموجبة ان الحكم الذي يحدّ ولاية الرئيس الى ولايتين فقط ولا ينطبق على الرئيس الحالي اذا دخل الدستور حيز التنفيذ بعد انتخابه للمرة الاولى.

تشكل البيرو مثالا آخراً للهجمات الموجهة ضد استقلالية المحكمة الدستورية ففي عام ١٩٩٦، تم اتهام واقالة ثلاثة قضاة من المحكمة الدستورية من قبل الكونغرس بعد قرار جدلي يمنع الرئيس "فوجيموري". وقد رفع هؤلاء القضاة دعوى أمام اللجنة عبر الاميركية لحقوق الانسان التي حكمت لصالحهم وأحالت القضية الى المحكمة عبر الأمريكية لحقوق الانسان. وقد اعلنت المحكمة عبر الأمريكية ان اتهام هؤلاء القضاة وإقالتهم يشكل خرقاً لضمان استقلالية القضاء بموجب المادة ٨ من الاتفاقية عبر الأمريكية لحقوق الانسان[١٤].

ب. **العلاقات بين المحاكم الدستورية ومحاكم أخرى**[١٥]:

نجد نوعين من العلاقات بين المحاكم الدستورية ومحاكم أخرى. يتضمن النوع الأول العلاقات مع محاكم أخرى على المستويين الوطني والمحلي. أما النوع الثاني فيشمل العلاقات بين المحاكم فوق الوطنية كمحاكم حقوق الإنسان الإقليمية. في ما يتعلق بالأخيرة، أدى إنشاء محاكم لحقوق الإنسان ومحاكم إقليمية أخرى إلى تحديات جديدة بالنسبة للمحاكم الدستورية، خصوصاً وأن مبادئ حقوق الإنسان الأساسية في القانون الدولي تندرج أكثر فأكثر في القانون الدستوري المحلي. وساهمت هذه المحاكم فوق الوطنية بشكل إيجابي في القانون الدستوري وذلك بالدفاع وصون الكثير من الحريات الأساسية والحريات المدنية التي تنص عليها الدساتير في مختلف أرجاء العالم في أيامنا هذه.

[14] قضية المحكمة الدستورية، حكم صادر في ٣١ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠١، المحكمة عبر الأميركية لحقوق الانسان ، سلسلة (ج) رقم ٧١ (٢٠٠١).

[15] إستخلص معظم المعلومات في هذة الفقرة الفرعية من: المعلومات في العلاقات بين المحاكم الدستورية ومحاكم وطنية أخرى، بما فية التدخل في هذا المجال من عمل المحاكم الأوروبية، تقرير الإجتماع الثاني عشر حول مؤتمر المحاكم الدستورية الأوروبية ٢٠٠٢.

تخضع علاقات المحاكم الدستورية مع محاكم أخرى على المستويين الوطني والمحلي إلى عدد من الشروط يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات رئيسية: (١) التنظيم القضائي، (٢) الإجراءات القضائية، (٣) المهام القضائية.

مساهمة المحكمة الدستورية في
إستقلال القضاء:
حالة بولندا

في العام ١٩٩٣، عرّفت المحكمة الدستورية البولندية إستقلال القضاء ووسّعت نطاقه حين أعلنت عدم دستورية بعض أحكام القانون العضوي للعام ١٩٩٣. وقد حكمت المحكمة أن إستقلال القضاء يعني أن تحكم المحاكم من دون الخضوع إلى ضغوط خارجية أو إنحياز شخصي. وقد وضعت أحكاماً تعطي وزارة العدل صلاحيات كثيرة في تعيين وإقالة رؤساء المحاكم، كمل وضعت مقاييس غير واضحة للإقالة. بعد مرور عام، صرحت المحكمة الدستورية أن الإستقلال المالي للقضاة يعزز إستقلاليتهم بشكل ملحوظ[١٦].

التنظيم القضائي: إن عوامل تتعلق بالتنظيم القضايء ستحكم العلاقة العضوية والهرمية للمحاكم داخل القضاء. ستلعب مكانة المحكمة الدستورية داخل التنظيم القضائي أو خارجة دوراً مهماً في تعريف هذة العلاقات. على سبيل المثال، في بعض الدول، لا يتم إدماج المحكمة الدستورية داخل القضاء عن قصد وتعتبر كياناً مستقلاً. أضف إلى ذلك، تعتبر المحكمة الدستورية الضامن الأول والأساسي للدستور والحقوق المنصوص عليها فيه، مما يعطيها منزلة خاصة، بل أولوية، في هرمية الحسم القضائي وشبة القضائي.

ومن العوامل المتعلقة بالتنظيم القضائي هو الدورالذي يلعبة القضاء أو المجلس القضائي، كهيئة حاكمة في القضاء، في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية. في حين أن ذلك لا ينطبق على كل دولة، يتم ترشيح أو تعيين بعض أعضاء المحكمة الدستورية من قبل القضاء أحياناً. كما أن بعض الدول تشترط خبرة قضائية في شخص ما كي يكون مؤهلاً لأن يعين في محكمة دستورية.

الإجراءات القضائية: العوامل التي تتعلق بالإجراءات القضائية تتناسب بشكل أساسي مع وطأة ثلاثة أنواع محتملة من تدخل المحكمة الدستورية على القضاء. أولاً: في بعض الدول، تعتبر المحكمة الدستورية أهلاً لحسم قضايا هذة السلطة. قد تكتسب المحكمة الدستورية إحترماً أكبر كمؤسسة مستقلة بشكل أساسي، لا سيما إلى حد أنها تبقى حاكمة لصلاحياتها في معظم الدول. ثانياً: تعترف معظم الدول بإمكانية المحاكم أن تعلق دعاوي أمامها وذلك لتطلب حكماً أولياً للمحكمة الدستورية بشأن دستورية قانون. هذة هي الحالة في **النمسا** أو **البرتغال،** على سبيل المثال. ثالثاً: إن الشكاوى الناتجة عن الدعاوى التي بدأت أمام المحكمة يمكن رفعها إلى المحكمة الدستورية. هذة هي حالة جميع دول أميركا اللاتينية **وإسبانيا** من خلال لجوء محدد إلى حماية الحقوق الدستورية، بما في ذلك "أمبارو amparo".

[16] أنظر المحكمة الدستورية في بولندا، حكم صدر في ١٩٩٣/٩/١١، رقم ك٩٣/١١، وحكم صدر في ١٩٩٤/٨/١١، رقم P1/٩٤

المهام القضائية: إن العوامل المتعلقة بالمهام القضائية تتأتى عن طبيعة تدخل المحكمة الدستورية ومفاعيلها. حسب الدولة، يمكن ان يكون دور المحكمة الدستورية محدوداً أو موسعا، ما يحدّد شكل تفاعلها مع القضاء. سواء كانت المحكمة الدستورية تراقب دستورية القوانين أو الإجراءات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وقائية أو لاحقة، مجردة أو ملموسة، أم لا، لن يكون لذلك النتائج ذاتها بشأن درجة التدخل في القضاء التي يسببها هذا التدخل. كما أن مفاعيل قرارات المحكمة الدستورية قد تؤثر على علاقتها مع محاكم ذات صلاحيات عامة. إن قرارات عدم الدستورية قد تنطبق عموماً أو داخل الأحزاب فقط أو بشكل عكسي أ للحاضر والمستقبل فقط. على سبيل المثال، إن القرارات التي تنطبق فقط على الأحزاب لن تؤثر على المحاكم عموماً، إلا ربما كعنصر دليلي تفسيري عام. من جهة أخرى، إن الإبطال بشكل عام يعني أن جميع المحاكم يجب بالتالي أن تتجاهل القانون الملغي في قراراتهم.

(٦) الحيثيات وإعلام الشعب

أ. الحيثيات القانونية

إن الحيثيات القانونية أمام المحكمة الدستورية تختلف من دولة لأخرى وذلك حسب طبيعة الإدعاء. لأهداف تتعلق بتقديم قواعد الحيثيات القانونية، تنقسم الإدعاءات أمام المحاكم الدسورية إلى ثلاث فئات أساسية:
(١) الطعون الدستورية المباشرة، (٢) الأسئلة الأولية (٣) والشكاوى الدستورية. قبل الخوض في تفاصيل كل فئة، من المفيد الإشارة إلى أن بعض الدول، ك**مقدونيا والنمسا**، قد وضعت أليات لمراجعة دستورية بحكم المنصب، والتي من خلالها قد تراجع المحكمة الدستورية دستورية القواعد القانونية بمبادرة منها.

الطعون الدستورية المباشرة – إن الطعون في دستورية القواعد القانونية مفتوحة أمام السلطات السياسية بالمبدأ، كالرئيس، الحكومة، الوزراء، المجموعات أو الأعضاء البرلمانية. كما تسمح بعض الدول السلطات القضائية، كالمحاكم العليا في **أوكرانيا وبولندا**، والمدعي العام في **البرتغال ورومانيا** أو أي محكمة في **كرواتيا**، أن تبدأ بإجراءات المراجعة الدستورية أمام المحكمة الدستورية. إستثنائياً، يسمح للمسؤولين الرسميين كمحققي الشكاوى ضد موظفي الدولة أو ممثلي هيئات الدولة المحلية أن ترفع الطعون الدستورية المباشرة أمام المحكمة الدستورية. في هذة الحالات، تنحصر الإدعاءات في حماية المصالح المعينة.

وقد وضعت أقلية من الدول إجتمال شكاوى الموظفين حول دستورية القوانين، مما يعطي حيثيات قانونية للأفراد والأشخاص القانونيين للطعن في القواعد القانونية مباشرة أمام المحكمة الدستورية. في بعض الدول، ك**هنغاريا وكرواتيا**. ليس هناك من حدود لحيثيات الأفراد القانونية. في دول أخرى، على الأفراد أن يبرروا مصلحة معينة (**النمسا**) أو يسمح لهم بالطعن في أعمال معينة (**جورجيا**).

الإستجوابات الأولية: تلحظ معظم الدول إمكانية الإستجوابات الأولية للمحكمة الدستورية. وبموجب هذا الإجراء، إن جميع المحاكم أو، في بعض الأحوال المحاكم العليا قد تعلق إجراءات دعوى قضائية وتحيل سؤالا إلى المحكمة الدستورية حول تطابق القاعدة القانونية مع الدستور لتطبيقها في الدعوى.

أسئلة أوليه: ثلاثة نماذج

١. **الإحالة الإلزامية**: التعليق الإلزامي للدعوى القضائية وإحالتها إلى المحكمة الدستورية كلما تثار شكوك حول دستورية قاعدة قانونية لتطبيقها في الدعوى (**النمسا، رومانيا**).
٢. **المراجعة المشتركة في الواقع**: في المبدأ، تعليق إلزامي للدعوى القضائية والإحالة إلى المحكمة الدستورية، ولكن، في الواقع، مراجعة مشتركة من قبل المحكمة الدستورية والمحاكم ذات الصلاحيات العامة (**إسبانيا**).
٣. **الإحالة المحدودة**: الإحالة الإلزامية إلى المحكمة الدستورية فقط إذا اقتنعت المحكمة بأن القاعدة القانونية غير دستورية أو إذا فشلت في إيجاد تفسير يجعلها متوافقة مع الدستور (**جمهورية تشيكيا، ألمانيا**).

الشكاوى الدستورية: يغطي مفهوم الشكاوى الدستورية مجموعة واسعة من الأعمال وضعت لتزويد المواطنين المظلومين، للدفاع عن حقوقهم، أو المسؤولين الرسميين، للدفاع عن مؤساتهم، بعلاج قانوني مساعد. تنشأ الشكاوى عموماً حين يزعم بوجود إنتهاك للحقوق الدستورية والحريات العامة يعزى إلى عمل أو إغفال قامت بة هيئة تابعة للدولة. يتم الإعتراف بالحيثيات القانونية حين تستنفذ جميع العلاجات القانونية، أي عدم نجاح سير الشكاوى عبر المحاكم وإستنفاذ جميع الإستئنافات. تنحصر الشكاوى الدستورية في الطعون في القرارات الفردية وأعمال المحكمة القانونية (وهيئات قانونية أخرى) بالإضافة إلى سلطات إدارية تؤثر على حقوق المشتكي الدستورية.

ب:إعلام الشعب

بما أن المحكمة الدستورية هي بمثابة كفيل للمبادىء الديمقراطية والحقوق الأساسية، تؤثر نشاطاتها على الشعب مباشرة. يزيد الدور المهم الذي تضطلع بة المحكمة من أهمية نفاذ الناس إلى المعلومات والشفافية في التعيين وعمليات صنع القرار. أما المستفيدون الأساسيون من نشاطات المحكمة الدستورية فهم المواطنون، لذلك ينبغي إعلامهم بطريقة دقيقة وفعالة على آليات النفاذ إلى المحكمة وكذلك عن نتائج دعاوى المراجعة القانونية.

نفاذ الشعب إلى معلومات المحكمة: من المهم أن ينفذ الشعب إلى معلومات المحكمة الدستورية وإجراءاتها. تكمن الخطوة الأولى لتأمين نفاذ الشعب إلى المعلومات في توعية الشعب إزاء المواضيع الدستورية، لا سيما حقوق المواطنين الدستورية ووجود آليات شكوى أو مراجعة. وقد يتطلب إيصال هذة المعلومات بعض الحملات التثقيفية الأساسية. كما يمكن أن يؤمن إنشاء مكتب للشؤون العامة داخل المحكمة الدستورية أداة لنقل المعلومات الفعال والفاعل.

نفاذ الشعب إلى دعاوى المحكمة: من الضروري أن ينفذ الشعب إلى جلسات إستماع المحكمة الدستورية. في معظم الدول، تعتمد دعاوى المراجعة الدستورية بشكل أساسي، إن ليس بشكل حصري، على وثائق مكتوبة، وبالتالي تحد من فرص جلسات إستماع عامة، إلى الحد الأدنى. وفي حال حصول جلسات إستماع، لا يبدو أن هناك أي مبرر من شأنه أن يمنع الشعب من هذة الجلسات. أضف إلى ذلك، يمكن أن تنشر المحكمة الدستورية الشكاوي والحجج بنفسها.

نفاذ الشعب إلى قرارات المحمكة: من الضروري أن ينفذ الشعب إلى قرارات المحكمة الدستورية، كما ينبغي أن تنشر هذة القرارات في نشرات رسمية ومذكرات قانونية. ومن الأفضل أن تتوفر هذه المعلومات بشكل موسع من خلال قاعدة بيانات، التغطية الإعلامية أو الإنترنت. تجدر الإشارة إلى أن تداول قرارات المحكمة الدستورية وإجراءات الشكوى الدستورية وقواعد المقاضاة عبر الإعلام وأنظمة ومعلومات ممكننة سيوسع من نطاق نفاذ الشعب إلى المعلومات. أضف إلى ذلك، إن نشر القرارات بشكل موسع والمعلومات ذات الصلة سوف يساهم في شفافية المحكمة الدستورية ويغذي تعدد الأراء والجدل حول مواضيع دستورية، مما سيعزز من الطبيعة العامة لنشاطات المحاكم الدستورية.

الملحق ١: المصادر المختارة

- هاروتونيان، ج و أ. مافيتش، ١٩٩٩. المراجعة الدستورية وتطورها في العالم الحديث (تحليل دستوري مقارن) متوفر على:
http://iatp.am/resource/law/harytunyan/monogr3/ogr.htm

- هيلي، غرافين، ٢٠٠٠، الفعالية القضائية في المحكمة الدستورية الجديدة في كوريا الجنوبية. مذكرات كولومبيا عن القانون الآسيوي، مجلد ١٤، رقم ١ (٢٠٠٠).

- هاينريتش، هانس غيورغ، ٢٠٠١، ضمانات إستقلالية العدالة الدستورية وتدخل المحاكم الدستورية في الممارسة العامة. تم تقديمها في ندوة حول "ضمانات إستقلالية العدالة الدستورية وأثر قرارات المحكمة الدستورية على الممارسة العامة"، يرفان، أرمينيا.

- IFES/USAID ٢٠٠١، دليل لتعزيز الإستقلالية القضائية والحيادية. منشور USAID التقني: واشنطن إنظر: http://www.ifes.org/rules_of_law/description.htm

في اللغات العربية والإنكليزية والفرنسية والإسبانية.

- كلاين،جايمس، ٢٠٠٣، معركة حكم القانون في تايلاند: المحكمة الدستورية في تايلاند، متوفر على:
http://cdi.anu.edu.au/thailand/thailand_downloads/ThaiUpdate_Khlein_concourt%20Apro3.pdf

- لوبيز غويرا، لويز، ٢٠٠٢، حل النزاع في الأنظمة الفيدرالية والإقليمية. تم تقديمه في مؤتمر حول "الأطر القانونية لتسهيل تسوية النزاعات الإثنية – السياسية في أوروبا" باكو، أذربيجان.

- مايسيتش، أرن، ٢٠٠٤، تقديم مجدول عن المراجعة الدستوريه/القضائية http://concourts.net/tab/

- مون، كودي ٢٠٠٣، تحليل دستوري مقارن: هل يجب ان تنضم محمكة الولايات المتحدة العليا إلى الحوار؟ مذكرات جامعة واشنطن حول القانون والسياسة، مجلد ١٢ (٢٠٠٣).

- ساكس، ألبي ١٩٩٦، تطورات دستورية في جنوب إفريقيا. مذكرات جامعة نيويورك حول القانون والسياسة الدوليين، مجلد ٢٨ (١٩٩٦)

- صوليوم، لازلو ٢٠٠٣، العدالة الدستورية – بعض الملاحظات المقارنة. تقرير عن مؤتمر حول "العدالة الدستورية وحكم القانون" بمناسبة الذكرى العاشرة لإنشاء محمكة ليتوانيا الدستورية، فلينوس ليتوانيا.

- شوارتز، هرمان، ٢٠٠٠، النضال من أجل عدالة دستورية في أوروبا ما بعد الشيوعية. صحافة جامعة شيكاغو: شيكاغو، إلنوي.

مصادر الأنترنت:
- اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون أو لجنة البندقية (تحوي قاعدة بيانات حول القانون الدستوري في أوروبا) http://venice.coe.int/

- القانون الدستوري الدولي (موارد) http://www.oefre.unibe.ch/law/icl

الملحق ٢
محاكم دستورية حول العالم: نماذج وصلاحيات

جدول ١: أوروبا (دول مختارة)- نماذج

الدولة	المحكمة/المجلس الدستوري			المحكمة العليا أو الهيئة الخاصة للمحكمة العليا			أخرى	من دون مراجعة قضائية دستورية
	النموذج الأوروبي	النموذج الفرنسي	النموذج الأوروبي- الأميركي	النموذج الأوروبي	النموذج الأميركي	النموذج الأوروبي- الأميركي		
ألبانيا	■							
روسيا البيضاء	■							
بوسنة والهرسك	■							
بلغاريا	■							
كرواتيا	■							
تشيكيا	■							
فرنسا		■						
يوغوسلافيا	■							
جورجيا	■							
ألمانيا	■							
اليونان						■		
هنغاريا	■							
إيطاليا	■							
لاتفيا	■							
مقدونيا	■							
هولندا								■
بولندا	■							
البرتغال			■					
رومانيا	■							
روسيا	■							
سلوفاكيا	■							
إسبانيا	■							
السويد					■			
تركيا	■							
المملكة المتحدة								■
أوكرانيا	■							

الجدول ٢: أوروبا (الدول المختارة)- الصلاحية

	تفسير القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية (بعد)	نزاعات بين سلطات الدولة	نزاعات بين هيئات الدولة	ثغرات قانونية وإغفال	أهلية المرشحين	الأحزاب السياسية	دستورية العملية الانتخابية	تثبيت نتائج الانتخابات	الاتهام	شكوى حول حقوق الانسان	حماية أخرى لحقوق الانسان
ألبانيا	■	■	■	■	■			■	■		■	■	
روسيا البيضاء		■											■
بوسنة والهرسك			■	■	■			■					■
بلغاريا	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■		■
كرواتيا			■				■	■	■		■	■	■
تشيكيا			■		■			■	■		■	■	■
فرنسا	■	■					■		■	■			■
يوغوسلافيا			■	■	■			■	■			■	■
جورجيا		■	■	■								■	
ألمانيا	■	■	■	■	■			■	■	■	■	■	
اليونان			■						■	■			■
هنغاريا	■	■	■		■	■					■	■	■
إيطاليا		■	■	■	■	■					■		■
لاتفيا			■										■
مقدونيا			■	■	■			■				■	■
هولندا													■
بولندا	■	■	■	■			■	■				■	
البرتغال		■				■	■	■	■				
رومانيا		■	■				■	■	■				
روسيا	■	■	■	■	■		■	■			■	■	
سلوفاكيا	■		■	■				■	■	■	■	■	
إسبانيا		■	■	■	■							■	■
السويد			■										
تركيا		■	■								■		
المملكة المتحدة													■
أوكرانيا		■	■	■	■					■	■	■	

جدول ٣: أفريقيا ما دون الصحراء (الدول المختارة)- النماذج

الدولة	المحكمة/المجلس الدستوري			المحكمة العليا أو الهيئة الخاصة للمحكمة العليا			أخرى	من دون مراجعة قضائية دستورية
	النموذج الأوروبي	النموذج الفرنسي	النموذج الأوروبي-الأميركي	النموذج الأوروبي	النموذج الأميركي	النموذج الأوروبي-الأميركي		
أنغولا	■							
بنين	■				■			
بوتسوانا								
بوروندي	■							
كونغو				■				
غانا					■			
غينيا					■			
غينيا-بيساو							■	
ساحل العاج		■						
كينيا					■			
ليبيريا								■
مالاوي					■			
مالي	■							
ناميبيا					■			
نيجر				■				
نيجيريا					■			
رواندا	■							
جنوب إفريقيا	■							
سينغال	■							
سودان				■				
تانزانيا					■			
أوغندا				■				
زيمبابوي		■						

جدول ٤: أفريقيا ما دون الصحراء (الدول المختارة)- الصلاحية

	تفسير القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية (بعد)	نزاعات بين سلطات الدولة	نزاعات بين هيئات الدولة	ثغرات قانونية وإغفال	أهلية المرشحين	الأحزاب السياسية	دستورية العملية الانتخابية	تثبيت نتائج الانتخابات	الاتهام	شكوى حول حقوق الانسان	حماية أخرى لحقوق الانسان
أنغولا			■										
بنين			■									■	
بوتسوانا			■										■
بوروندي	■	■					■		■			■	■
كونغو	■		■						■				■
غانا			■										
غينيا		■	■						■				
غينيا-بيساو													
ساحل العاج		■							■		■		
كينيا			■										■
ليبيريا													
مالاوي			■										■
مالي		■	■	■					■			■	
ناميبيا	■	■	■						■		■		
نيجر	■	■	■	■					■				■
نيجيريا			■		■				■				■
رواندا			■								■		
جنوب إفريقيا		■	■	■	■							■	■
سينغال			■	■								■	
سودان	■		■									■	
تانزانيا			■										■
أوغندا	■		■										■
زيمبابوي													

الجدول ٥: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الدول المختارة)- النماذج

الدولة	المحكمة/المجلس الدستوري			المحكمة العليا أو الهيئة الخاصة للمحكمة العليا			أخرى	من دون مراجعة قضائية دستورية
	النموذج الأوروبي	النموذج الفرنسي	النموذج الأوروبي- الأميركي	النموذج الأوروبي	النموذج الأميركي	النموذج الأوروبي- الأميركي		
الجزائر		■						
البحرين							■	
قبرص	■							
مصر	■							
إيران					■			
إسرائيل					■			
الكويت							■	
لبنان	■							
ليبيا								■
المغرب		■						
عمان							■	
فلسطين	■							
سوريا	■							
تونس							■	
اليمن				■				

الجدول ٦: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الدول المختارة)- الصلاحية

	تفسير القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية (بعد)	نزاعات بين سلطات الدولة	نزاعات بين هيئات الدولة	ثغرات قانونية وإغفال	أهلية المرشحين	الأحزاب السياسية	دستورية العملية الانتخابية	تثبيت نتائج الانتخابات	الاتهام	شكوى حول حقوق الانسان	حماية أخرى لحقوق الانسان
الجزائر		■	■				■		■		■		
البحرين													
قبرص		■	■				■		■			■	
مصر	■		■										
إيران			■										■
إسرائيل			■									■	
الكويت			■										
لبنان			■						■				
ليبيا													
المغرب		■							■				
عمان													
فلسطين	■												
سوريا		■	■						■			■	
تونس		■											
اليمن			■						■				

الجدول ٧: آسيا (الدول المختارة)- النماذج

الدولة	المحكمة/المجلس الدستوري			المحكمة العليا أو الهيئة الخاصة للمحكمة العليا			أخرى	من دون مراجعة قضائية دستورية
	النموذج الأوروبي	النموذج الفرنسي	النموذج الأوروبي-الأميركي	النموذج الأوروبي	النموذج الأميركي	النموذج الأوروبي-الأميركي		
أفغانستان							■	
أوستراليا							■	
بنغلادش					■			
بورما							■	
كمبوديا	■							
الصين							■	
الهند					■			
اندونيسيا						■		
اليابان					■			
كازخستان	■							
ماليزيا					■			
منغوليا	■							
النيبال					■			
نيوزيلاندا					■			
باكستان							■	
الفيليبين				■				
سنغافورة					■			
كوريا الجنوبية	■							
تايلاند	■							
فييتنام							■	

الجدول ٨: آسيا (الدول المختارة)- الصلاحية

	تفسير القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية (بعد)	نزاعات بين سلطات الدولة	نزاعات بين هيئات الدولة	ثغرات قانونية وإغفال	أهلية المرشحين	الأحزاب السياسية	دستورية العملية الانتخابية	تثبيت نتائج الانتخابات	الاتهام	شكوى حول حقوق الانسان	حماية أخرى لحقوق الانسان
أفغانستان	■		■										
أوستراليا													■
بنغلادش			■										■
بورما													
كمبوديا	■	■	■						■				■
الصين													
الهند			■										■
اندونيسيا	■	■						■		■			■
اليابان			■	■									■
كازخستان	■	■	■				■		■	■	■		■
ماليزيا			■		■								■
منغوليا			■	■					■	■	■	■	
النيبال			■										■
نيوزيلاندا			■										
باكستان					■								■
الفيليبين			■										■
سنغافورة			■										■
كوريا الجنوبية			■					■				■	
تايلاند		■	■	■									
فييتنام													

الجدول ٩: الأميركيتان (الدول المختارة)- النماذج

الدولة	المحكمة/المجلس الدستوري			المحكمة العليا أو الهيئة الخاصة للمحكمة العليا			أخرى	من دون مراجعة قضائية دستورية
	النموذج الأوروبي	النموذج الفرنسي	النموذج الأوروبي- الأميركي	النموذج الأوروبي	النموذج الأميركي	النموذج الأوروبي- الأميركي		
الأرجنتين					■			
بوليفيا					■			
البرازيل						■		
كندا					■			
تشيلي	■							
كولومبيا			■					
كوستاريكا				■				
كوبا							■	
جمهورية الدومينكان					■			
إكوادور			■					
السلفادور						■		
غواتيمالا			■					
هاييتي					■			
هندوراس						■		
جامايكا					■			
المكسيك					■			
نيكاراغوا				■				
باناما				■				
البراغواي				■				
البيرو			■					
ترينداد وتوباغو					■			
الأورغواي				■				
الولايات المتحدة					■			
فنزويلا						■		

الجدول ١٠: الأميركيتان (الدول المختارة)- الصلاحية

	تفسير القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية	دستورية القواعد القانونية (بعد)	نزاعات بين سلطات الدولة	نزاعات بين هيئات الدولة	ثغرات قانونية وإغفال	أهلية المرشحين	الأحزاب السياسية	دستورية العملية الانتخابية	تثبيت نتائج الانتخابات	الاتهام	شكوى حول حقوق الإنسان	حماية أخرى لحقوق الإنسان
الأرجنتين													■
بوليفيا			■								■		■
البرازيل			■			■						■	■
كندا			■										■
تشيلي		■	■					■		■	■		■
كولومبيا			■								■	■	■
كوستاريكا		■	■										■
كوبا			■										■
جمهورية الدومينكان			■										■
إكوادور		■	■	■								■	■
السلفادور			■	■								■	■
غواتيمالا		■	■	■								■	■
هاييتي			■										■
هندوراس			■									■	■
جامايكا			■										■
المكسيك			■		■							■	■
نيكاراغوا			■	■	■							■	■
باناما			■									■	■
البراغواي			■										■
البيرو		■	■	■									■
ترينداد وتوباغو			■										■
الأورغواي			■										■
الولايات المتحدة			■										■
فنزويلا			■										■

موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات العائدة للقضاة

أفضل الممارسات على الصعيد العامي

(دروس مستمدة من أوروبا وأميركا اللاتينية)

نيسان ٢٠٠٤

إعداد:

بروكوب بورويانا

فيولان أوثمان

تدقيق:

كيث هندرسون

(IFES)

ترجمة وتنسيق:

المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة

(ACRLI)

موجز: لقد صادقت دول عديدة في العالم في السنوات الأخيرة على وثائق حكومية وغير حكومية إقليمية ودولية وضعت لمكافحة الفساد على كافة مستويات الدولة. وظهرت قوانين وسياسات حول التصريح عن الدخل والممتلكات كآليات مهمة لتعزيز النزاهة والمساءلة في مكافحة الفساد. فُرضت هذه الموجبات في البداية على السلطة التنفيذية، إنما باتت اليوم تطبق على أعضاء السلطتين التشريعية والقضائية أيضاً. إذا وضعت موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات بشكل ملائم وطُبقت بفعالية، قد تشكّل أيضاً أداة قيمة جداً لتعزيز المساءلة القضائية واستقلالية القضاة وثقة الناس في القضاء وفي حكم القانون. تورد هذه الورقة نظرة شاملة عن الشفافية المالية لدى القضاة من خلال اختبار الإطار القانوني والعملي في ست دول في أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية إزاء سلسلة من أفضل الممارسات الرئيسية الدولية التي برزت مؤخراً.

إن سلسلة حكم القانون التابعة ل IFES هي مجموعة من التقارير تركز على استقاء أفضل الممارسات والدروس العالمية المتصلة بمواضيع تتعلق بالمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية، وحكم القانون. تم وضع هذا التقرير بتمويل من USAID يعكس التقرير أراء IFES وهو لا يعبر عن موقف USAID الرسمي. يحق لأي شخص أو منظمة أن يقتبس من هذا التقرير بشرط المحافظة على شروط الإقتباس.

أداة حكم القانون لدى IFES لتعزيز المساءلة القضائية:
أفضل الممارسات المتعلقة بالتصريح عن الدخل والممتلكات

١- الممتلكات الواجب التصريح عنها: من أجل أن يتم احترام هذا المبدأ احتراماً تاماً، ينبغي أن يكون التصريح عن الممتلكات واسع النطاق بحيث يشمل أي عقارات وممتلكات منقولة وحقوق غير محسوسة وأصول غير مادية وكافة أنواع الدخل وأي أسهم في شركات أو مؤسسات تجارية أخرى أو أي نوع آخر من الأملاك ذات قيمة إقتصادية.

٢- الأشخاص الواجب عليهم التصريح: لا يصرح القضاة عن أملاكهم الخاصة وحسب إنما أيضاً عن أملاك زوجاتهم وأولادهم القاصرين.

٣- التعرف على الملكية: تقدم كل الممتلكات ومصادر الدخل بحيث يمكن التعرف عليها بكل وضوح.

٤- وقت التصريح: يبادر القاضي إلى التصريح قبل استلام منصبه ولدى إنتهاء خدمته وكل سنة خلال شغله منصبه.

٥- إمكانية النفاذ إلى المعلومات: ينبغي أن تكون المعلومات متوفرة بسهولة وألا يجري بشكل عام تحقيق مع الشخص الذي يطلبها.

٦- مكتب استلام التصريحات: من شأن الهيئة المسؤولة عن التصريح عن الأصول أن تعتمد إجراءات واضحة لجمع المعلومات وتنظيمها والتصريح عنها. كذلك، يجب أن تتمتع هذه الهيئة بدرجة من الإستقلالية وألا تكون مرتهنة بشكل كامل بالقضاة الواجب عليهم التصريح عن ممتلكاتهم.

٧- آلية التطبيق: تكون مؤسسة مستقلّة مثل هيئة الإستلام مسؤولة عن تطبيق آلية وقاية تراقب احترام مبدأ التصريح وتتأكد من مضمون البيانات. لذا، يجب وضع تقرير منتظم وسهل النفاذ على أن يتم تحديثه بشكل مستمر. يجب أن تحظى هذه الهيئة بالسلطات والموازنة الضرورية للتحقيق في حالات الإثراء غير المشروع وتنازع المصالح المتأتية عن بيانات التصريح وأن تتمتّع أيضاً بالصلاحية لتعمل كطرف مبلّغ أمام مدعٍ أو قاضٍ.

٨- العقوبات في حال عدم الإمتثال: يوضع نظام واضح للعقوبات التي تفرض على القضاة الذين لا يقدمون المعلومات في الوقت الملائم.

٩- العقوبات في حال الإثراء غير المشروع: تُبادر المجالس القضائية أو القضاة المعينون إلى متابعة المعلومات المرتبطة بدخل القضاة وممتلكاتهم بشكلٍ منتظم كما يرفعون التقارير عن حالات الإثراء غير المشروع إلى المسؤولين المعنيين في القضاء الجنائي. من شأن القوانين الجنائية أن تعتبر الإثراء غير المشروع جريمة والقضاة كمرتكبين محتملين لهذه الجريمة.

١٠- مسائل الخصوصية والأمن: حتى وإن وجب حماية بعض التفاصيل المرتبطة بتحديد الملكية لأسباب أمنية، لا يجوز أن تكون لائحة البنود الواجب حمايتها واسعة بحيث تقوض مبدأ التصريح. وأي قانون حول الخصوصية لا يحول دون التصريح عن معلومات مفصلة إلى سلطة عامة أو إلى قاضٍ بناء على طلب رسمي. كذلك، لا يجوز أن يرتكز قرار عدم التصريح على دوافع إستنسابية بحتة.

أفضل الممارسات على الصعيد العالمي

موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات بالنسبة إلى القضاة

دروس مستمدة من أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية

الفهرس

أفضل الممارسات على الصعيد العالمي
موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات بالنسبة إلى القضاة
دروس مستمدة من أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية

"رغم أن القضاة غالباً ما يتصدون لاجتياح خصوصيتهم الذي يتأتى عن التصريح عن أموالهم الخاصة، تجمع الآراء على أن التصريح يشكّل وسيلة فعالة لإحباط الفساد وتنازع المصالح وسوء استعمال الأموال العامة... تضطلع مجموعات المجتمع المدني والإعلام بدور رئيسي لضمان تطبيق هذه القوانين والتأكد من صحة المعلومات المصرح عنها وتقديمها في الوقت المناسب وشموليتها (١)".

١- مقدمة ولمحة عامة

تشكّل المحاكم والقضاة مدخلا" أساسيا" لنظام حكم يرتكز على الديموقراطية وحكم القانون ويتوقّع منهم أن يكونوا حياديين وعادلين في حلّ النزاعات وصون القانون لحماية حقوق الملكية والحريات المدنية لدى المواطنين. في الواقع، إن الحياد والعدالة مرادفان لقضاء مستقلّ ومتجرد ومسؤول. ومن دون استقلالية القضاء، يبقى حكم القانون والمبادىء الديموقراطية وهماً.

غير أن استقلالية القضاء تتطور مع المساءلة القضائية الضرورية لضمان قرارات حيادية ومنصفة (٢). أما غياب المساءلة القضائية فقد يؤدي إلى الفساد و/أو أعمال غير شرعية. وفيما خطت عدة محاكم خطوات كبيرة باتجاه المزيد من الإستقلالية في السنوات العشرين الماضية، بدأ بعضها لتوه التطرق إلى مسألة المساءلة القضائية.

في السنوات الأخيرة، برز التصريح عن الممتلكات والدخل لدى المسؤولين الرسميين كمسألة أخلاقية ووسيلة لمكافحة الفساد في العالم. في البداية، كانت موجبات التصريح هذه تعني خاصة المسؤولين المنتخبين مثل المشرعين والمسؤولين في السلطة التنفيذية. إنما سرعان ما اكتشف عديدون أن التصريح وحده من دون نفاذ عام أو مراقبة أو تطبيق عادل وفعال سيكون محدود الآثار. بالفعل، من زاوية حقوق الإنسان والأعمال التجارية، إن بعض الجوانب في قوانين التصريح في أوساط يستشري فيها الفساد قد تظهر قبل أوانها أو تكون خطيرة جداً إذا تمت مقاربتها بشكل تدريجي(٣).

١- IFES/ وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية
Guidance for promoting judicial independence and impartiality
المنشورات الفنية لدى USAID. وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية: واشنطن دي. سي. متوفرة على www.ifes.org/rule_of_law/description.html بالإنكليزية والفرنسية والإسبانية والعربية.

٢- دالكولياس ماريا وكيم تاشوك ٢٠٠٠.
Attacking corruption in the judiciary: a critical progress in judicial reform.

١٨. ويس دولي ل.ج ٣٥٣-٣٥٤ (٢٠٠٠).

٣- هندرسون كيث ٢٠٠٠

A background paper on open government laws and policies in Central America.

معدة لمنظمة الولايات المتحدة: واشنطن دي. سي – متوفرة لدى IFES

إن الشفافية المالية في الحياة العامة أساسية لتعزيز ثقة الشعب ولتحقيق أهداف حكم القانون ومكافحة الفساد على نحو أوسع. بالتالي، يشكل النظام الشامل للتصريح المالي العام أداة مراقبة تسمح للمراقبين والمواطنين بتوثيق مداخيل المسؤولين الرسميين وممتلكاتهم بشكل سنوي وبالكشف عن حالات ممكنة من تنازع المصالح والإثراء غير المشروع.

في الآونة الأخيرة، برزت مسائل متعلقة بنطاق موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات وبإمكانية النفاذ إلى المعلومات كما أنه تم وضع وتمرير قوانين جديدة في هذا المجال. يتم اليوم إدراج المسؤولين القضائيين ولا سيما القضاة، بشكل متزايد في الموجبات المرعية أو يتم ذكرهم بشكل خاص في القوانين الجديدة. غير أن دولاً قليلة تتمتع بخبرة على مستوى تطبيق أنظمة تصريح فعالة وشفافة بالنسبة إلى أي مسؤول رسمي، بغض النظر عن وظيفته. يتأتى الموجب القانوني للتصريح من مصادر مختلفة حسب الدولة. وكما ورد آنفاً، تتطرق بعض الدساتير إلى هذه المسألة لكن في أكثر الأحيان، تكون التشريعات وقرارات المحاكم هي مصدر هذه القوانين.

في حين يظهر حالياً إجماع على ضرورة وضع قواعد للشفافية المالية والتصريح عن الدخل والممتلكات، لم يبرز بعد أي إجماع أو ممارسة فضلى حول طريقة تطبيق هذه القرارات تطبيقاً عادلاً وفعالاً. تكرس بعض الدول هذا الموجب في قانون خاص للتصريح عن الممتلكات لدى المسؤولين الرسميين فيما هو مدرج في دول أخرى في قوانين حول النفاذ إلى المعلومات فيما القضاء هو الذي ينظّم في حالات أخرى الشفافية المالية لدى القضاة من خلال قرارات صادرة عن المحكمة.

تركّز هذه الورقة خاصة على القوانين والممارسات في ست دول مختارة من أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية: **رومانيا**، **مولدوفيا** و**جورجيا** وكذلك **الأرجنتين** و**البيرو** و**الباراغواي** (٤). سوف تذكر أيضاً ممارسات فضلى ودروساً مستمدة من دول أخرى إذا كانت ذات صلة بموضوعنا.

٤- ترتكز المعلومات التي تتناولها هذه الورقة على تحليل الإطار القانوني في ست دول جرى مسحها على نتائج أولية عن مستوى الإمتثال الفعلي. ما لم يرد خلاف ذلك، يستند وصف الموجبات القانونية على القوانين التالية وأنظمة تطبيقها:

- الأرجنتين: القانون رقم ٢٥٠١٨٨ حول الأخلاقية العامة، نشر في الجريدة الرسمية في ١ تشرين الثاني ١٩٩٩: قرار المحكمة العليا ١/٢٠٠٠.
- جيورجيا: القانون رقم ١٠٢٢ حول تنازع المصالح والفساد في المرافق العامة (قانون تنازع المصالح) (١٩٩٧)؛ المرسوم الرئاسي رقم ٤١٣ بشأن إجراء التصريح عن الأموال والممتلكات (١٩٩٨).
- مولدوفيا: القانون رقم ١٢٦٤ XV حول التصريح ومراقبة الأصول (قانون التصريح عن الأصول) (٢٠٠٢).
- باراغواي: القانون رقم ٢٧٦ حول تنظيم مراقب الجمهورية (١٩٩٣).

- البيرو: القانون رقم ٢٧٠٤٨٢ عن التصريح عن الممتلكات، المرسوم الأعلى PCM – ٢٠٠١-٠٨٠ حول الشكل الموحد للبيانات المحلّفة للدخل والممتلكات (٢٠٠١).

رومانيا: القانون رقم ١١٥ حول التصريح ومراقبة الثروة (قانون التصريح عن الممتلكات) (١٩٩٦)، القانون رقم ١٦١ حول تدابير ضمان الشفافية في الحياة العامة (القانون حول الشفافية) (٢٠٠٣).

٢- المبادىء والإتجاهات الدولية والإقليمية

أ- الشفافية المالية واستقلالية القضاء

إن العديد من المعاهدات والإتفاقيات والقواعد والمبادىء غير الملزمة تتطرق إلى مسألة استقلالية القضاء (٥). لا يتناول أي من هذه المواثيق مباشرة مسألة الشفافية المالية في القضاء إلاّ أن بعضها مثل مبادىء الأمم المتحدة الأساسية في استقلالية القضاء يوفر الأساس الفكري للأخلاقية وقوانين التصريح (٦). من جهة أخرى، توفّر مواثيق دولية مثل قانون بانغالور نماذج وتوجيهات للأخلاقية القضائية وتشمل أحكاما" محددة متعلّقة بالشفافية المالية والتصريح القضائي(٧).

إستقلالية القضاء وموجبات الأخلاقية **مبادىء الأمم المتحدة الأساسية حول إستقلالية القضاء** ▪ يقرر القضاء في المسائل بكل حياد من دون تأثيرات ودوافع غير ملائمة. ▪ لا يجري أي تدخل غير مناسب أو غير مبرر في العملية القضائية.

إستناداً على هذه المبادىء إعترفت الأمم المتحدة بالحاجة إلى وضع أدوات عملية لتفادي التأثيرات غير المناسبة على القضاة. في العام ٢٠٠٠، دعت الأمم المتحدة مجموعة من الخبراء، المجموعة القضائية لتعزيز نزاهة القضاء، إلى اجتماع لوضع قانون سلوك القضاة. تم اعتماد قانون بانغلور في العام ٢٠٠١ وصدر بصيغته النهائية في العام ٢٠٠٢ (٨). يشير هذا القانون النموذجي غير الملزم إلى أفضل الممارسات الدولية المتعلّقة بالسلوك المهني والأخلاقية والشفافية المالية ومن شأنه أن يوفر المبادىء الأساسية التي ينبغي على كافة القضاة في كل الدول الإلتزام بها في ظلّ قوانين الأخلاقية و/أو قواعد السلوك المهني المرعية في هذه الدول.

٥- الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (١٩٥١)، الإتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان (١٩٧٨)، الشرعة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعب (١٩٨٦)، مبادىء الأمم المتحدة الأساسية حول استقلالية القضاء (١٩٨٥)، الشرعة العالمية للقضاة (١٩٩٩)، الشرعة الأوروبية لوضع القضاة (١٩٩٨)، إعلان بايجين حول مبادىء استقلالية القضاء في منطقة LAWASIA (١٩٩٥).

٦- مبادىء الأمم المتحدة الأساسية حول استقلالية القضاء (١٩٨٥).

٧- مدونة سلوك القضاة – مسودة بانغلور (٢٠٠١) يقوم القاضي بهذه التصريحات المالية ويدفع كل الضرائب التي ينص عليها القانون (قاعدة ٢٣-١). تشمل أحكام أخرى القواعد ١٥-١، ١٦-١، ٢٠-١، ٢١-١ و٢٢-١.

٨- الأمم المتحدة، مبادىء بانغلور عن سلوك القضاة (٢٠٠٢) من إعداد المجموعة القضائية لتعزيز نزاهة القضاء.

قانون بانغلور وموجبات التصريح عن الممتلكات

يوفّر هذا القانون قواعد محددة متعلّقة بالتصريح عن الممتلكات. والأحكام الرئيسية فيه هي التالية:

القاعدة ١٥-١: حظر العمل كوكيل ما عدا لعقارات تخص أحد أفراد العائلة.

القاعدة ١٦-١: حظر القيام بعمليات مالية وتجارية قد تتداخل مع استقلالية القضاء أو مع صورته ما عدا في ما يتعلق باستثمارات شخصية أو عائلية.

القاعدة ٢٠-١: حظر الرشوة القضائية أكان متلقي الهدية أو المنفعة هو قاضٍ أو أحد أفراد عائلته.

القاعدة ٢١-١: الهدايا والمنافع المأذون بها تخضع لسلطة القانون وإلى أي موجبات قانونية للتصريح العام.

القاعدة ٢٢-١: التعويضات والنفقات المأذون بها للنشاطات غير القضائية.

القاعدة ٢٢-١- أ: مبلغ معقول متناسب مع ما قد يتقاضاه شخص لا يعمل قاضياً للنشاطات ذاتها.

القاعدة ٢٢-١ – ب: حدود استرجاع الأموال.

القاعدة ٢٣-١: "يقوم القاضي بهذه التصريحات المالية ويدفع أي ضريبة ينص عليها القانون".

في كانون الأول ٢٠٠٣، أقرت الأمم المتحدة الإتفاقية الدولية الأولى لمكافحة الفساد (٩). وهذه الإتفاقية التي فُتح الآن باب المصادقة عليها هي الأولى من نوعها في العالم التي تتطرق إلى مجموعة واسعة من مسائل الفساد في القطاعين العام والخاص بما فيها الرشوة وتبييض الأموال وجرائم المحاسبة وهيئات مكافحة الفساد والتحركات الوقائية والعقوبات والتعاون الدولي. تشكّل هذه الإتفاقية إضافة مهمة إلى الإطار القانوني الدولي الذي ينظّم الشفافية المالية ومكافحة الفساد على كافة مستويات المجتمع بما فيها على مستوى القضاء.

تدعو الإتفاقية إلى إنشاء "أنظمة فعالة للتصريح المالي للمسؤولين الرسميين الملائمين" وتحدد مفهوم "المسؤولين الرسميين" بأنه يتضمن القضاة. فضلاً عن ذلك، توصي باعتماد وتنفيذ عقوبات فاعلة بحقّ القضاة الذين لم يتمثلوا لموجبات التصريح. حتى إن كانت المصادقة على هذه الإتفاقية جارية ولم تكن بالتالي ملزمة قانونياً، فإنها تُنشىء معياراً دولياً للقضاة من شأنه أن يتحول قريباً إلى إجراء قضائي مقبول.

ب – الشفافية المالية ومكافحة الفساد

لقد تم وضع تقرير وتمرير العديد من الإتفاقيات الدولية والإقليمية في السنوات الأخيرة وذلك بهدف الوقاية ومكافحته. من أبرزها إتفاقية القانون الجنائي حول الفساد الصادرة عن المجلس الأوروبي (إتفاقية المجلس الأوروبي) التي تورد القضاة بشكل خاص كمسؤولين رسميين (١٠)، إتفاقية مكافحة الفساد في منظّمة التعاون

٩- الأمم المتحدة، إتفاقية مكافحة الفساد التي أقرت في مريدا، مكسيكو، ٩ كانون الأول ٢٠٠٣؛ الـنص الكامـل متـوفر علـى
www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/convention_e.p.d.f
١٠- المجلس الأوروبي، إتفاقية القانون الجنائي حول الفساد (١٩٩٩) ETS رقم ١٧٣

.

الإقتصادي والتنمية (إتفاقية منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية) (١١) وإتفاقية الدول الأميركية لمكافحة الفساد (إتفاقية منظمة الدول الأميركية). (١٢) وحدها هذه الإتفاقية الأخيرة تحمل صراحة المـسؤولين الرسـميين عبء الإثبات بأن مداخيلهم وممتلكاتهم تأتّت بشكل شرعي تطبيقاً لمبدأ الإثراء غير المشروع وتفرض عليهم ملء بيانات التصريح عن الدخل والممتلكات. حتى لو أنشأت إتفاقية منظمة الدول الأميركية قاعـدة قانونيـة للتصريح عن الدخل والممتلكات بالنسبة إلى المسؤولين الرسميين، تبقى مسألة اعتبـار القـضاة مـسؤولين رسميين غير واضحة أو موضوع جدل في بعض الدول. في الأرجنتين مثلاً، أثار القـضاة مـسألة الفـصل الدستوري بين السلطات وقرروا أنه يتوجب على السلطة القضائية بنفسها تمرير قوانين وقواعـد التـصريح الخاصة بها وتطبيقها.

وتبقى مسائل أخرى عالقة من دون حلّ تتعلّق بكيفية تنفيذ قوانين التصريح وتطبيقها بفعالية وعدل (دول قليلة أحرزت تجربة أو نجاحاً ملحوظاً في هذا المجال) وبكمية المعلومات الشخصية التي يجـب توفيرهـا علنـاً وبالشكل الذي يجب أن يتخذّه هذا التصريح. فضلاً عن ذلك، تستوجب مسائل التطبيق والخصوصية والأمـن في الدول حيث يستشري الفساد الأخذ بعين الإعتبار حقوق الإنسان والتوازن الحـذر (١٣). بالفعـل، تهـدد مسائل الخصوصية بالبروز في بعض الدول وتساعد على شرح الصعوبة التي يلاقيها الشعب في النفاذ إلـى معلومات مالية مفيدة.

١١- منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، إتفاقية حول مكافحة رشوة المسؤولين الرسميين الأجانب في العمليات التجارية الدوليـة (١٩٩٧).

١٢- منظمة الدول الأميركية، إتفاقية الدول الأميركية لمكافحة الفساد (١٩٩٦)، أعيد طبعها في ٣٥ I.L.M ٧٢٤.

١٣- هندرسون، كيث ٢٠٠

background paper on open government laws and policies in Central America.

أعدت لمنظمة الدول الأميركية: واشنطن دي. سي. متوفرة لدى IFES

آلية متابعة إتفاقية منظمة الدول الأميركية لمكافحة الفساد

أحد أهم العناصر في إتفاقية منظمة الدول الأميركية لمكافحة الفساد هو أنها تتمتع بآلية رصد لتقييم حالات النجاح والفشل في الدول الأعضاء في مكافحتهم للفساد.

تكون لجنة الخبراء في آلية المتابعة مسؤولة من بين أمور أخرى عن:

- اختيار الأحكام في الإتفاقية التي ستكون الدولة العضو مسؤولة عن مراجعتها سعياً إلى شمل التدابير الوقائية وأحكام أخرى متضمنة في الإتفاقية وإلى تحديد المدة الواجب تخصيصها لهذه المهمة وهذا ما يعرف "بالجولة"،
- اعتماد منهجية لتقييم التطبيق تركز على الأحكام التي تم اختيارها للمراجعة في كل جولة وتوضع لضمان الحصول على معلومات موثوقة كافية،
- اعتماد استمارة تقييم لكل جولة.

في جولة المراجعة الأولى، ضمنت لجنة الخبراء آليات التصريح عن الممتلكات في تقييمها. بالتالي، من شأن التقارير التي تقدمها الدول الأعضاء إلى لجنة الخبراء معلومات متعلّقة بالتصريح عن الممتلكات حتى الآن، قدمت ١٦ دولة تقاريرها الرسمية التي تختلف إلى حد بعيد لسوء الحظ في العمق وفي وضوح التحليل. غير أن القليل جداً من هذه التقارير يحدد كيفية عمل نظام التصريح عن الممتلكات.

إن إتفاقية منظمة الدول الأميركية ذات نطاق أشد ضيقاً من إتفاقية المجلس الأوروبي على صعيد الإجرام. فهي تتطرق إلى الرشوة المحلية والخارجية لكن فقط حين يتعلّق الأمر بمسؤولين رسميين كما أن جوانب التعاون الدولي فيها مشابهة لإتفاقية المجلس الأوروبي. تضم إتفاقية منظمة الدول الأميركية مجموعة واسعة من التدابير للوقاية من أعمال الفساد الحكومي وهي ميزة غير موجودة في الإتفاقية الأخرى.

إن العديد من الدول في أميركا اللاتينية كالبرازيل ومكسيكو وكولومبيا والسلفادور وهوندراس وكوستاريكا ونيكاراغوا والأرجتين ورداً على موجباتهم في ظلّ إتفاقية منظمة الدول الأميركية قد مررت قوانين وقواعد محددة للتصريح عن الممتلكات تتعلّق بالمسؤولين الرسميين. توضع بعض من هذه القوانين والقواعد المسؤولين الرسميين الذين تشملهم في حين تعجز قوانين عديدة عن ذلك (١٤).

١٤- فيما أنشأت منظمة الدول الأميركية قانوناً نموذجياً للتصريح للدول الأعضاء، إلاّ أنه لا يذكر بصراحة القضاة. العـودة إلـى مؤتمر منظمة الدول الأميركية حول النموذج المفتوح للقوانين الحكومية، غواتيمالا (٢٠٠٠).

٣- مصدر موجبات التصريح

مصدر موجبات التصريح
الدستوري – البيرو (المادتان ٤٠ و٤١ من دستور البيرو).
التشريعي – بولندا (قانون حول النفاذ إلى المعلومات)، مولدوفيا (قانون التصريح عن الممتلكات)، السلفادور (قانون مكافحة الفساد)، رومانيا (قانون التصريح عن الممتلكات)
القضائي – الأرجنتين (قرار المحكمة العليا رقم ١/٢٠٠٠)

في حين يختلف مصدر موجبات التصريح بين دولة وأخرى، يمكن الإشارة إلى ٣ إتجاهات رئيسية:

- **الدستوري** – وضعت بعض الدول أحكاماً دستورية تلزم بالتصريح عن الـدخل والممتلكـات وقـد تنطبق هذه الأحكام على مجموعة من المسؤولين الرسميين بمن فيهم القضاة.

- **التشريعي** – تحدد معظم الدول قواعد الشفافية المالية في قوانينها وقد يتأتى مصدر هـذا الموجـب بالنسبة إلى القضاة عن عدة قوانين مثل قوانين الشفافية المالية العامة أو قوانين النفاذ إلى المعلومات أو المعلومات حول الإثراء غير المشروع ومكافحة الفساد أو حتى قانون تنظيم القضاء.

- **القضائي** – في بعض الدول، إن القضاء هو الذي ينص بنفسه على موجبات التـصريح. وفيمـا أي شيء لا يضمن نظرياً القيام بتصريح يلزم به القضاء، لا يجب أن يفسر هذا الأمر كوسيلة للمراوغة حول القوانين المرعية التي تطبق عادة على القضاة. بالفعل، إن قانوناً سنّه الكونغرس في الأرجنتين فرض إلزامية التصريح عن الممتلكات لكافة المسؤولين الرسميين بمن فيهم القضاة. إلاّ أن القـضاء اختار الإنحراف عن هذا القانون وسن تنظيمه الداخلي الخاص بدلاً عن القانون على أساس إستقلالية القضاء.

الأرجنتين – إبطال جزئي للقانون بموجب قرار قضائي
إعتمدت المحكمة العليا في الأرجنتين في قرارها رقم ١/٢٠٠٠ الصادر في ٩ شباط ٢٠٠٠ قواعدها الخاصة لتطبيق الأحكام المتعلقة بالتصريح المالي الواردة في القانون الأرجنتيني حول الأخلاقية العامة. بإيجاز، هـذه القواعد هي التالية:

- يتوجب على القضاة تقديم تصريح مالي سنوي عن أصولهم وخصومهم فضلاً عن أصول وخـصوم أزواجهم وأولادهم القاصرين.
- في حال قُدم طلب بالإطلاع على تصريح مالي، يفتح ملف سري لا يجوز أن يطّلع عليه سوى مقدم الطلب والقاضي الذي يطلب تصريحه المالي ومحاميهما.
- يتحقق مكتب الإدارة العامة لدى المحكمة من احترام الموجب للحصول على نـسخة مـن بيانـات التصريح.
- قبل التوصل إلى قرار حول قبول طلب التصريح المالي أو رفضه، يعطى القاضي فرصة للتعبيـر عن رأيه حول جواز قبول الطلب.
- تقرر المحكمة العليا في قرار معلّل منح الإذن بالنفاذ إلى المعلومات الواردة في التصريح المالي أو رفض إعطائه.
- إذا أعطى القرار إذن النفاذ، يفتح التصريح المالي بحضور القاضي المعني.

كان هدف القانون إعتماد نظام موحد للتصريح عن الممتلكاتت مصمم لتسهيل توفر المعلومات لعامة النـاس. تم تحقيق هذا الهدف للمسؤولين في السلطة التنفيذية فقط. يعتقد البعض أن قرار المحكمة العليا المذكور أعلاه وتصرفها السابق يقوضان أهداف النفاذ إلى المعلومات في قانون الآداب العامة وفعاليـة أحكامـه لمكافحـة الفساد. فضلاً عن ذلك وبما أن إجراءات المحكمة التنظيمية وتصريحاتها ليست عامة، يتعذّر معرفـة مـا إذا كان القضاة يحترمون هذا التنظيم أو لا يحترمونه.

٤- إجراءات موجبات التصريح

أ- من يجب أن يصرح؟

باتت معظم الدول تتمتع اليوم بقوانين أو هي في طور اعتماد قوانين تلزم "مسؤولين رسميين" بالتصريح عن ممتلكاتهم. فيما تشمل أغلبية هذه القوانين كافة المسؤولين الرفيعي المستوى في السلطة التنفيذية في تحديـدها لمفهوم "المسؤولين الرسميين"، تم تفسير نطاق المفهوم إلى ما بعد السلطة التنفيذية بشكل مختلف جداً حـسب الدولة. لكن يبدو أن معظمها تتجه الآن إلى تفسير هذا التعبير على نطاق واسع بحيث يضم القـضاة، وذلـك لغايات موجبات التصريح المالي. أما دول أخرى فقد اختارت بكل بساطة إدراج أحكام تُطبق بـشكل خـاص على القضاة.

١- القضاة والموظفون القضائيون.

قد تطبق موجبات التصريح على القضاة فقط أو حتى على قضاة من مستويات محددة وحـسب أو يمكـن أن يتسع نطاقها ليشمل كل الموظفين والمسؤولين القضائيين كالمدعين العـامين أو الكتّـاب. تنطبـق موجبـات التصريح في كل الدول التي خضعت للمسح على القضاة من كافة المستويات. كذلك، يشمل القانون الروماني القضاة المساعدين في المحكمة العليا (١٥) ويفرض قانون البيرو موجبـات مماثلـة علـى المـدعين. فـي الباراغواي، يفرض القانون على الموظفين القضائيين تقديم تصريحات مالية. في هذه المرحلة من بحثنا، مـا زال من غير الواضح ما إذا كانت موجبات التصريح المالي تشمل كل الموظفين القضائيين أو بعضاً منهم أو أياً منهم في الدول الأخرى الخاضعة للمسح.

١٥- يتمتع القضاة المساعدون في المحكمة العليا الرومانية بالوضع ذاته الذي يتمتع به القضاة الآخرون لكنهم لا يستمعون إلى جلسات مرافعة.

٢- القضاة وعائلاتهم

يقضي الإتجاه الحالي بوجوب أن يصرح القضاة ليس فقط عن ممتلكاتهم الخاصة بل أيضاً عن ممتلكات زوجاتهم وأولادهم القاصرين. ويهدف هذا الإجراء إلى تفادي تحويل القضاة لدخلهم وممتلكاتهم إلى أفراد من عائلاتهم من أجل تجنّب التصريح (١٦). يجوز لأفراد العائلة أن يصرحوا عن دخلهم وممتلكاتهم فراداً أو جماعة (١٧).

كل الدول التي خضعت للمسح ما عدا الباراغواي تلزم القضاة بالتصريح عن دخلهم وممتلكاتهم وعن دخل وممتلكات أفراد عائلاتهم. والفرق الوحيد بين هذه القوانين هو نطاق مفهوم "فرد العائلة". يورد القانون في البيرو موجباً ملزماً جداً لأفراد العائلة ويستثني ممتلكات الزوجات والأولاد من موجب التصريح إلا إذا كانت هذه الممتلكات جزءاً من أصول الزوجين المشتركة.

تفرض الأرجنتين وجيورجيا ومولدوفيا ورومانيا وجوب التصريح عن ممتلكات الزوجات والقاصرين كما أن القانون في جيورجيا يشمل الأولاد القاصرين من زوج آخر أو زوجة أخرى. فضلاً عن ذلك، يفرض القانون الأرجنتيني التصريح عن أصول الزوجين المشتركة وعن ممتلكات الخليلة والممتلكات المشتركة لدى الزوجين "حكماً". يوسع القانون في مولدوفيا فئة أفراد العائلة لتشمل ليس فقط الزوجة والقاصرين إنما أيضاً "الأشخاص الذين يعيلهم القاضي" (١٨).

أي من القوانين المذكورة أعلاه لا يلزم القاضي بالتصريح عن معلومات بشأن ممتلكات الأهل أو الأخوة والأخوات أو أنسباء آخرين مقربين. في الواقع، قد يكون هذا الأمر مثقلاً بحيث يغزو خصوصية أشخاص غير معنيين. كذلك، إن توسيع تحديد أفراد العائلة الملزمين بالتصريح قد يحول موجب التصريح إلى كابوس إداري يثقل كاهل السلطة المسؤول عن جمع المعلومات مرفقة ببيانات عديمة أو قليلة الإتصال بأموال القاضي وممتلكاته.

١٦- كارني، جيرالد ١٩٩٨. Conflict of interest: Legislators, Ministers and Public Officials
تم إعداده لمنظمة الشفافية الدولية ومتوفر على الموقع
www.transparency.org/working_papers/carney/index.html
١٧- مثله.

١٨- قد يولّد قانون مولدوفيا للتصريح عن الممتلكات بعض الإرباك بسبب المادتين ٤ (ج) و٤ (د) اللتين تشيران إلـى موضـوع التصريح وتلحظان وجوب أن يصرح القاضي عن الموجبات المالية والسندات المالية العائدة له أو لأفراد عائلته فيمـا لا تلزمـان التصريح عن أي أصول أخرى يملكها أفراد عائلته. إلاّ أن المادة ٧ (١) من القانون ذاته تنص على وجوب أن يـضم التـصريح المالي معلومات عن أي ممتلكات خاصة أو مشتركة عائدة للزوجة والقاصرين والتابعين.

ب- ما الذي يجب التصريح عنه؟

إن مراجعة خاطفة للقوانين المرعية تبين أنه ما من قانون أو سياسة نموذجية واحدة تظهـر إلـى أي مـدى يتوجب على القضاة التصريح عن ممتلكاتهم. وسوف يتطلب الأمر إلى حد ما إيجاد توازن بين الشفافية المالية ونفاذ الناس إلى المعلومات من جهة وسلامة القاضي الجسدية والإقتصادية وخصوصيته من جهـة أخـرى. بالتالي، قد يكون من المستحسن اعتماد موجب تصريح أكثر محدودية في الدول حيث قد يتعرض القضاة إلى خطر ضغوطات أو تهديدات من شبكات الجريمة المنظّمة أو فـساد إسـتناداً علـى معلومـات واردة فـي التصريحات. كذلك، من المهم أن يحدد بتأن مكان توثيق هذه المعلومات والجهة التي ستكون مسؤولة عنها.

بشكل عام، يظهر توافق على وجوب أن يتوجه القضاة إلى تصريح واسع النطاق إذ أن بناء ثقة الشعب فـي نزاهة القضاء أساسي لتوليد ثقافة حكم القانون. لذا، من شأن هذا التصريح أن يضم أي ملكية عقارية وحقوق غير ملموسة وأصول غير مادية وكل أشكال الدخل ومصادرها وأي مساهمة في شركات أو أعمال تجاريـة من نوع آخر أو في مؤسسات يجب أن يشمل أيضاً كافة الموجبات المالية والعلاقات التجارية والهبات.

I- الدخل

من بين الدول التي خضعت للمسح، وحدها رومانيا لا تلزم القضاة بالتصريح عـن أجـورهم أو مـداخيلهم الأخرى. أما في الأرجنتين والبيرو والباراغواي فيتوجب على القضاة التصريح عـن كـل المـداخيل التـي يتقاضونها من نشاط مهني بما في ذلك العقود والوظيفة. في بعض الدول مثـل مولـدوفيا لا يلـزم القـضاة بالتصريح عن دخلهم المتأتي من نشاط مهني وحسب إنما أيضاً عن الدخل الذي يتلقونه من إيداعات مصرفية أو أسهم.

في جورجيا، لا يلزم القانون تحديداً بالتصريح عن الدخل لكنه يورد تفصيلاً الأصـول والوظـائف والعقـود الواجب التصريح عنها.

II- المصالح التجارية

إن كل الدول التي خضعت للمسح، مع اختلافات ملحوظة، تلزم القضاة بالتصريح عن أي أسهم أو سندات أو حصص أو أي إستثمارات أخرى في المؤسسات أو الشركات. تلزم رومانيا فقط بالتصريح عن الإسـتثمارات التي تتعدى ١٠ آلاف يورو (أي ١٢ ألف د.أ) فيما هذا التصريح إلزامي في كل الدول الأخرى بغض النظـر عن قيمة الإستثمار. يطلب قانون جورجيا أيضاً التصريح عن أي منصب يشغله قاضٍ أو أحد أفراد عائلته في شركة ما كأن يكون شريكاً أو مستشاراً أو عضواً في مجلس الإدارة.

III- العقارات

كل الدول تطلب تصريحاً عن الأملاك العقارية العائدة للقاضي ولأفراد عائلته بقـدر مـا تـشمل موجبـات التصريح هؤلاء الأفراد. وتحديد "الملكية العقارية" التي تشملها موجبات التـصريح يـضم عـادة الأراضـي والمباني السكنية والتجارية وفقاً لما ظهر في كل الدول التي جرى مسحها. في الأرجنتـين، يتوجـب علـى القضاة أيضاً التصريح عن كافة التحسينات التي أدخلوها على أملاكهم. وفي البيرو، لا يصرح القضاة عـن أملاكهم العقارية وحسب إنما أيضاً عن كافة الإيرادات المتأتية عنها كالأجرة أو الريع. أما في البـاراغواي، فمن شأن القضاة أن يصرحوا تحديداً عن قيمة أملاكهم.

IV- الأموال المنقولة

إن كل الدول التي جرى مسحها بإستثناء البيرو تطلب تحديداً التصريح عـن الأمـوال المنقولـة والآليـات كالسيارات والآلات الزراعية والمراكب والطائرات. في مولدوفيا، يلزم القضاة أيضاً بالتصريح عن "أمـلاك منقولة أخرى" غير أن القانون لا يوفّر أي إشارة عما تشمله هذه الأملاك. في الأرجنتين، يصرح القضاة عن إجمالي قيمة أملاكهم المنقولة ويفصلون في تحديدهم الأملاك المسجّلة عن تلك غير المـسجّلة التـي تتعـدى قيمتها ٥ آلاف بيزوس (أي ١٧٥٠ د.أ). في البيرو، يطلب القانون التصريح عن كل الأموال المنقولة التـي تدر إيرادات. كذلك، يتم التصريح عن أموال منقولة أخرى ذات قيمة إقتصادية عالية كاللوحات والمجوهرات والقطع الفنية والأثرية حين تتعدى قيمتها ٦,٥٠٠ سولس (أي ١,٨٠٠ د.أ).

V- المعلومات المصرفية

لا يلزم القضاة في رومانيا وجورجيا والبيرو بالتصريح عن قروضهم ورهوناتهم. وعلى العكس، يطلب مـن القضاة في مولدوفيا التصريح عن أي "موجب مالي" لمؤسسات مالية وشركات تأمين وأفراد وهيئات أخـرى. لا يحدد القانون تعبير "الموجب المالي" لكن يمكننا الإستنتاج بأنه يضم القروض والرهونات وديوناً أخـرى. يتعين على القضاة في الأرجنتين التصريح عن أي قرض أو رهن أو دين شخصي. في البـاراغواي، يلـزم القضاة بالتصريح عن كل إعتماداتهم وديونهم.

فيما لا يلزم القضاة في مولدوفيا بالتصريح عن إيداعاتهم المصرفية أو سنداتهم المالية، يتوجب على القـضاة في كل الدول الأخرى التي جرى مسحها التصريح عن إيداعاتهم أو أموالهم النقدية. في رومانيا، يتوجب على القضاة التصريح فقط عن إيداعاتهم المصرفية في حال تعـدت ١٠,٠٠٠ يـورو (أي ١٢ ألـف دزأ). فـي الأرجنتين والباراغواي والبيرو، يتعين على القضاة التصريح عن إيداعاتهم في المؤسسات المالية داخل البلاد وخارجها. فضلاً عن ذلك، يلزم القضاة في الأرجنتين وجورجيا التصريح عن أي مبلغ نقـدي يكـون فـي حوزتهم كما أنهم ملزمون في الأرجنتين بأن يقدموا في مغلّف مختوم لا يمكن للعامة الإطلاع عليـه أسـماء المصارف التي يتعاملون معها وأرقام حساباتهم وبطاقاتهم الإئتمانية.

VI- الهبات وإسترجاع المال

في رومانيا وجورجيا، يلزم القضاة بالتصريح عن الهبات التي يتلقونها فيما لا موجب مماثـل فـي قـوانين الأرجنتين ومولدوفيا والبيرو. يتعين على القضاة في رومانيا التصريح عن أي سلع أو خدمات تلقوها مجانـاً خلال شغلهم منصبهم في حال تعدت قيمة "كل" هبة ٣٠٠ يورو (أي ٣٦٠ د.أ). في الـدول التـي لا تـأتي قوانينها على ذكر الهبات أو إسترجاع المال بشكل محدد، يمكن أن تتأتى موجبات التصريح عن أحكام تلـزم بالتصريح عن أي دخل من نشاطات مهنية أو مستقلّة أو عن أي أموال منقولة وغير منقولة. في الأرجنتـين

مثلاً، إذا كانت الهبة كناية عن أموال منقولة تتعدى قيمتها ٥,٠٠٠ بيزوس (أي ١٧٥٠ د.أ)، يجب التصريح عنها وفقاً للقواعد العامة المتعلّقة بالتصريح عن الأموال المنقولة (مراجعة ما ورد أعلاه). حتى إن كان القانون في الباراغواي لا يذكر الهبات، يقضي المبدأ العام بوجوب التصريح عن كافة المداخيل.

VII - متفرقات

في جيورجيا، يلزم القضاة بالتصريح عن وظائفهم والوظائف التي يشغلها أفراد عائلاتهم فضلاً عن التصريح عن أي عقود يبرمونها لشراء أو نقل ملكية أملاك أو سندات مالية أو عن أي هبات ونفقات. في الأرجنتين، يتعين على القضاة التصريح عن أي دخل أو مصاريف تتأتى عن أي أجرة أو معاش تقاعد. بموجب القانون الأرجنتيني، من الإلزامي أيضاً التصريح عن قيمة ومصدر الأموال المستخدمة لشراء الملكية العقارية والأموال المنقولة والأسهم وعن تاريخ الشراء. يتوجب على القضاة في البيرو التصريح عن كل دخل يتأتى عن التقاعد أو المعاش التقاعدي في حين لا يلزم قانون الباراغواي بالتصريح عن أي بنود أخرى.

ج - تواتر التصريح

إن التوافق العام بشأن التواتر الأمثل للتصريح يقول بنوعين من التصريح: إما عند بداية مدة شغل المنصب وإنتهائها أو بشكل دوري طوال فترة الولاية فيكون التصريح سنوياً مثلاً.

في الدول الستة جميعها، يطلب من القضاء تقديم تصريحاتهم المالية لدى تعيينهم وعند إنتهاء مدة ولايتهم. حتى أن التصريح الأول قد يطلب قبل التعيين ويلزم المرشحين لتولي مناصب قضائية بتقديمه. تختلف المدة الزمنية لتقديم التصريح بين دولة وأخرى وتتراوح بين ٧ أيام من تاريخ التسجل كمرشّح قضائي في جورجيا إلى ١٥ أو ٢٠ يوماً من تاريخ التعيين في كلّ من رومانيا ومولدوفيا. أما في الأرجنتين، فإن مرسوماً رئاسياً يلزم المرشحين إلى المحكمة العليا بالتصريح عن ممتلكاتهم بحيث تشكّل موضوع نقاش عام قبل تعيينهم.

فيما يتوجب على القضاة في الباراغواي تقديم تصريح مالي لدى الترشح وحسب، يلزم القضاة في كافة الدول الأخرى تقديم تصريحات دورية مؤقتة. يجب أن يقدم هذا التصريح كل سنة في الأرجنتين وجورجيا ومولدوفيا والبيرو في تاريخ محدد مسبقاً (٣٠ كانون الأول في مولدوفيا)أو حسب تاريخ التعيين (خلال الشهر الأول من الذكرى السنوية للتعيين في جورجيا). في رومانيا، تُقدّم التصريحات المحدثة في ٣١ كانون الثاني من كل سنة في حال تم شراء ممتلكات جديدة أو كل أربع سنوات. يتعين على القضاة أيضاً تقديم تصريح مالي عند خروجهم من الخدمة.

د – تحديد الدخل والممتلكات

يتم التصريح عن كافة الممتلكات والمداخيل بشكل يسهل التعرف عليها. ويجب أن يشمل التصريح المالي الصحيح "مصدر ونوع وقيمة" الدخل والهبات والأملاك والخصوم والوظائف إلخ وأن يورد بوضوح كل عمليات البيع والشراء والتبادل وكافة تفاصيل النفقات الكبرى. فيما لا ينص القانون الروماني بوضوح على

كيفية التعرف على الممتلكات والدخل أو تقييمها، فهو يلزم العمل بوجوب ملحق القانون الذي يضم إستمارة تحدد لائحة الممتلكات والمداخيل الواجب التصريح عنها. يحدد القضاة فقط:

- حجم الأملاك العقارية وقيمتها الضريبية.
- إسم آلياتهم ونوعها وسنة تصنيعها.
- ما إذا كان لديهم إيداعات مصرفية وسندات وأسهم وأملاك ونشاطات تجارية تتعدى قيمتها ١٠,٠٠٠ يورو (أي ١٢ ألف د.أ)

أما بالنسبة إلى الفئة الثالثة من التصريحات، لا يلزم القضاة بالتصريح عن مصدر هذه الممتلكات أو نوعها.

في مولدوفيا، يجري تقييم الأملاك على أساس السعر المذكور في السند الذي يصدق على مصدرها (مثلاً: البيع، المقايضة، الهبة أو التخصيص).

يتعين على القضاة في مولدوفيا التصريح عن:

- نوع الدخل وقيمته.
- نوع الملكية العقارية وعنوانها ومساحتها وقيمتها.
- نوع الأموال المنقولة وماركتها ومكان تسجيلها.
- عدد الأسهم التي يملكونها في أي شركة وقيمتها والدخل المتأتي عنها وإسم الشركة المعنية وعنوانها.

يحدد القانون في جورجيا تفصيلاً كيفية التعرف على الدخل والممتلكات أو تقييمها.

توضح التعليمات بشأن ملء الإستمارة المرفقة بالتصريح المالي نوع الممتلكات الواجب التصريح عنها وكيفية التصريح عنها.

بموجب هذه التعليمات، يصرح القاضي عن:

- نوع الممتلكات وموقعها وقيمتها السوقية.
- عدد السندات المالية وقيمتها الإسمية.
- نوع الإيداعات المصرفية وعنوان المصرف وقيمة هذه الإيداعات.
- المصالح التجارية في أي شركة أو أي منصب إداري وعنوان الشركة المعنية.
- نوع الوظيفة وأجرها وعنوان صاحب العمل.
- نوع العقود وموضوعها وقيمتها.
- أي تحويل (مثلاً: البيع أو المقايضة أو الهبة) للممتلكات أو السندات المالية أو الأملاك وسعرها.
- أي زيادة أو إنفاق في الحسابات المصرفية.

في الأرجنتين، يفرض القانون تحديداً واسع النطاق للممتلكات. ولغايات هذا التحديد يصرح القضاة فضلاً عن تسمية الممتلكات وذكر قيمتها عن:

- إسم المصرف أو المؤسسة المالية التي يملكون فيها إيداعات نقدية.
- أرقام حسابات الشيكات وحسابات التوفير وخزنات الإيداع والبطاقات الإئتمانية وتمديداتها.
- عائدات ضريبة الدخل أو الممتلكات الشخصية التي ليست ضمن العملية الإقتصادية.

- تفاصيل عن موقع الأملاك غير المنقولة.
- بيانات التعرف على الأملاك المنقولة المسجلة أو بيانات عن تسجيلها.

في الباراغواي، يتم التعرف على الأموال غير المنقولة بالعودة إلى رقم الإستمارة في السجل العقاري فضلاً عن الأرض القائمة عليها وقيمة بنائها إنما لا يلزم القانون بالتصريح عن رقم الحساب المصرفي. في البيرو، ترد هذه المعلومات في بيان محلّف يجب أن يضم أسماء المصارف وأرقام الحسابات المصرفية وأنواع المداخيل ووصفاً للأملاك المنقولة وغير المنقولة وقيمتها.

٥- مكتب استلام التصريحات

لقد أنشأت عدة دول مكتب إستلام مركزي أو لا مركزي لإدارة كافة التصريحات المالية بشكل متماسك وموحد ويعتمد هذا المكتب إجراءً واضحاً لجمع المعلومات وتنظيمها والتصريح عنها. كذلك، يتمتع المكتب بدرجة عالية من الإستقلالية عن المجريات العامة في المحكمة إنما لا يعتمد بشكل حصري على القضاة لمراجعة تصريحات بعضهم البعض. يتمتع مكتب الإستلام بموارد بشرية ومالية ملائمة بما في ذلك موظفين كتومين وجديرين بالثقة ومؤهلين ومنشآت ملائمة وموازنة خاصة به.
إن الدور الأساسي الذي يضطلع به مكتب الإستلام هو رصد التصريحات المالية ودقّتها. لهذه الغاية، يتمتع مكتب الإستلام بسلطات تحقيق كافية تمكّنه من النفاذ إلى مصادر المعلومات والتأكد من أن البيانات صحيحة وكاملة وبسلطات قهرية لمعاقبة القضاة الذين لا يتمثلون لموجبات التصريح.

في رومانيا، إن مكتب الإستلام هو هيئة لا مركزية حيث يتوجب على كل شخص معني تقديم التصريح المالي لدى وزارة العدل أو الأمانة العامة في المؤسسة العامة التي يمثلونها. غير أن القضاة يرفعون تصريحاتهم إلى مجلس القضاء الأعلى (١٩) الذي يرسل نسخة عنها إلى رئيس ديوان المحاسبة حيث يوجد سجل عام تحفظ فيه كافة التصريحات المالية. إنما ليس من الواضح ما إذا تخضع هذه التصريحات إلى دراسة أولية والجهة التي تجري هذه الدراسة. إستناداً على المادة ٥ (٦) من قانون التصريح عن الممتلكات الذي يلزم مكتب الإستلام بأن يرسل إلى ديوان المحاسبة لائحة بأسماء كل الأشخاص الذين تخلّفوا عن تقديم تصريح مالي، يمكن الإستنتاج أن مجلس القضاء الأعلى يجري دراسة أولية لهذه التصريحات.

كذلك، إن مكتب الإستلام في مولدوفيا هو هيئة لا مركزية تتألف من لجان استلام على مستويات مختلفة: لجنة الرقابة المركزية، لجنة الرقابة التابعة لوزارة العدل ولجان الرقابة التي تنشئها هيئة التعيين للمسؤولين الرسميين الأدنى مستوى. تجمع هذه اللجان التصريحات المالية وتجري عليها تدقيقاً أولياً. لا تخضع لجان الرقابة الفرعية إلى لجنة الرقابة المركزية بل تتمتع جميعها باستقلال ذاتي ولكلّ منها قواعد تنظيمية خاصة بها. تتألف لجنة الرقابة المركزية من ٩ أعضاء: الرئيس والبرلمان والحكومة الذين يعين كلّ منهم ٣ أعضاء إلا أن المفوضين في هذه اللجنة لا يتقاضون أجراً بل يعملون للمصلحة العامة ولا يتلقون المال سوى من وظيفتهم الرئيسية.

١٩- لمزيد من المعلومات عن المجالس القضائية وتركيبتها وأدوارها وسلطاتها، العودة إلى IFES ٢٠٠٤
Global Best practices: Judicial councils – Lessons learned from Europe and Latin America.
سلسلة وايت باير عن حكم القانون IFES – ٢#WP : واشنطن دي. سي.

تقوم لجنة الرقابة المركزية بجمع التصريحات المالية التي تتلقاها من القضاة ومن مسؤولين آخـرين رفيعـي المستوى وتتحقق منها بطريقة أولية فيما تجمع لجان الرقابة الفرعية التصريحات المالية العائـدة لمـسؤولين كبار مثل نواب الوزراء وتتحقق منها. حين تجمع لجان الرقابة التصريحات المالية، تخضعها لتحقيق أولـي يقضي بالتأكد من صحة هذه التصريحات. يجوز للجنة اللجوء إلى خبراء وطلب مساعدة السلطات الحكوميـة في التحقق من البيانات الواردة في التصريحات. في حال إكتشفت اللجنة خـلال هـذا التحقيـق الأولـي أي مخالفات بما فيها عناصر جرمية، ترسل الملف إلى مركز مكافحة الجرائم الإقتصادية والفساد. (CFECC)

أما مكتب الإستلام في جورجيا فهو مركزي ويندرج عمل مكتب تقصي المعلومات عن ممتلكات المـسؤولين الحكوميين ووضعهم المالي ضمن غرفة الرقابة. رئيس جورجيا هو الذي يعين مباشرة رئيس المكتب ويقيلـه كما أن المكتب يكون مسؤولاً أمامه ويخضع لإشرافه. يجمع المكتب التصريحات المالية ويمسك سجلاً خاصاً بالمسؤولين الحكوميين كما يتمتع بموازنة وموظفين خاصين به. بعد جمع التصريحات المالية وإنتهـاء مـدة تقديمها، يضع المكتب لائحة بأسماء الأشخاص الذين تخلّفوا عن تقديم هذه التصريحات أو تأخروا في تقديمها. يجوز للمكتب أن يسأل أي شخص عن معلومات أو إيضاحات إضافية. في حال وجد المكتب أن المعلومـات التي صرح عنها قاضٍ أو رئيس محكمة خاطئة أو غير كاملة، يبلغ رئيس محكمة العليا أو رئيس المحكمـة الدستورية أو المدعي العام بعدم التصريح أو التصريح المغلوط ويقترح عقوبات إدارية.

في الأرجنتين، أنشأ قانون الآداب العامة مكتب مكافحة الفساد لإستلام التصريحات الماليـة وتنظيمهـا فـي محاولة لجمع التصريحات المالية الخاصة بالمسؤولين الرسميين في سلطات الدول الثلاثة ضمن مكتب مستقلّ واحد. إلاّ أن السلطتين التشريعية والقضائية عارضتا هذا الإجراء الهيكلي إذ اعتبرتا أن عليهما إقامة مكاتـب خاصة بهما لهذه الغاية. بالتالي، إن المحكمة العليا مسؤولة بحد ذاتها عن استلام ملفات التصريحات الماليـة لدى القضاة. إنما نظراً إلى أن إجراءات هذه المحكمة التنظيمية وتصريحاتها ليست علنية، يتعذّر على عامـة الشعب النفاذ إلى التصريحات وتقييم مستوى الإمتثال بموجبات التصريح.

في البيرو، إن مكتب مراقبة القضاء الذي هو هيئة ضمن القضاء مسؤولة عن إدارة التصريحات المالية لـدى القضاة وتسجيلها ونشرها. أما المراقب العام لدى الجمهورية فهو مكلّف مسك كل ملفات هذه التصريحات.

كذلك، إن المراقب العام لدى الجمهورية في الباراغواي مسؤول عن إستلام التصريحات المالية لكن المكتـب كان عاجزاً عامة عن أداء مهامه على اكمل وجه بسبب عدم الإمتثال الواسع النطـاق لموجبـات التـصريح وبسبب نقص في الموارد التقنية والبشرية. يفتقر المكتب مثلاً إلى قاعدة بيانات فعالة قد تساعده على مراجعة التصريحات المالية ورصدها.

6- آلية تطبيق القانون

أ – لمحة عامة

يستوجب التطبيق الصحيح للقانون الأخذ بعين الإعتبار بعض العواقب المتأتية عن عدم الإمتثال للقانون بما فيها: (١) التحقيق في تصريحات مشبوهة أو غير كاملة، (٢) ملاحقة النشاطات غير المشروعة أمام هيئات تأديبية أو محاكم جنائية حسب خطورة سوء السلوك و(٣) تطبيق فعال لعقوبات ملائمة ورادعة في حال إثبات إنتهاك القانون أو عدم الإمتثال له.

عند الإشارة إلى حدوث نشاطات غير مشروعة، يحال الأمر إلى هيئة مكافحة الفساد ذات الصلة أو إلى أي سلطة أخرى مختصة وترفع دعوى جنائية عند الإقتضاء. لدى محاولة السلطتين التشريعية والتنفيذية إنشاء آلية لتطبيق قانون التصريح عن الممتلكات يجب أن تتفاديا المس باستقلالية القضاء. (٢٠)

تختلف آليات التطبيق وفعاليتها إلى حد كبير بين دولة وأخرى. بالفعل، من بين الدول القليلة التي جرت دراستها، تجدر الإشارة إلى أن بعضها مثل البيرو والأرجنتين يفتقر فعلياً إلى أي آلية تطبيق القانون بالنسبة إلى القضاة الذين لا يمتثلون إلى موجبات التصريح المالي. من جهة أخرى، توفر رومانيا مثلاً مثيراً للإهتمام عن آلية تحقيق ومحاكمة على مرحلتين فضلاً عن إمكانية الإعتماد على المحاكم الجنائية حين تبلغ الإنتهاكات حد الأفعال الإجرامية.

في رومانيا، ينقسم تطبيق القانون على مرحلتين: التحقيق والمحاكمة. إن اللجان المؤلفة من قضاة ومدعين عامين يعينون لمدة ثلاث سنوات مسؤولة عن التحقيقات بشأن أملاك القضاة (٢١). يكون التحقيق تلقائياً في حال عدم التصريح ويمكن إجراؤه أيضاً في حال ثبت الإثراء غير المشروع بشكل واضح وبناء على طلب المدعي الأول أو رئيس محكمة الإستئناف أو وزير العدل. فيما لا تتم الإستجابة إلى الطلبات المجهولة الهوية، يجوز لأي مواطن أن يطلب أن يقدم المدعي العام لدى محكمة الإستئناف طلب تحقيق في حال كان لديه إثباتات قاطعة على حصول القاضي على الأملاك بطريقة غير شرعية.

حين يبدأ التحقيق، تكلّف اللجنة ذات الصلة مقدم الطلب (أي المدعي العام) أو ممثله بالحضور فضلاً عن الشخص الذي تخضع ملكيته للرقابة. تستمع اللجنة إلى المرافعات وتنظر في الإثباتات المقدمة من الأطراف. لا تكون وثائق اللجنة وجلساتها عامة.

تُجري اللجنة مداولاتها بتصويت الأغلبية لإحالة القضية إلى المحكمة إذا قررت أن الأملاك آلت إلى صاحبها بطريقة غير شرعية أو لتعليق التحقيق أو إحالة القضية إلى مكتب المدعي في حال بروز عناصر جرمية أو لرد الطلب.

٢٠- والاس، القاضي ج كليفورد ١٩٩٨.
Resolving judicial corruption while preserving judicial independence: Comparative perspectives.

٢٨ كال. دويل يو Int'l.L.J ٣٤١ (١٩٩٨) (تناقش نوع المقاربات المستخدمة في الأنظمة القضائية في الولايات المتحـدة وآسـيا لتدريب القضاة). مراجعة ص ٥٥٠-١٤٧ أيضاً من
Guidance for promoting judicial independence and impartiality.

٢١- يجري التحقيق في أملاك قضاة محاكم أدنى درجة من قبل لجنة مؤلفة من قاضيين من محكمة الإسـتئناف يعينهمـا رئـيس محكمة الإستئناف ومن مدعي يعينة المدعي العام لدى الإستئناف. أما الرقابة على أملاك قضاة المحكمة الدستورية والمحكمة العليا ومحكمة الإستئناف فتجريه لجنة مؤلفة من قاضيين في المحكمة العليا تعينهما الهيئة العامة في محكمة الإستئناف ومن مدعٍ يعينـه المدعي الأول لدى محكمة الإستئناف.

يمكن إستئناف قرار اللجنة. وتقضي المرحلة الثانية بمحاكمة عادية. تحدد محكمة الإستئناف تاريخ المرافعة وتكلّف الأطراف بالحضور. تبرز المحكمة الإثباتات المقدمة أمام لجنة التحقيق إنما يجوز للأطـراف تقـديم إثباتات إضافية. في حال أثبتت المحكمة أنه تم الحصول على ملكية بطريقة "غير مبررة"، يجوز لها أن تأمر بحجزها. فضلاً عن ذلك، في حال وجدت عناصر جرمية، تحيل المحكمة القضية إلى المدعي الـذي يقـرر وجوب توجيه تهم جنائية أو عدم وجوبه. إذا قررت المحكمة أنه تم الحصول على الملكية وشرائها بطريقـة شرعية يقفل الملف. يطبق الإجراء ذاته على القضاة في المحكمة الدسـتورية والمحكمـة العليـا ومحكمـة الإستئناف لكن المحكمة العليا هي التي تنظر في هذه القضايا.

في مولدوفيا، يجري التحقق من التصريحات المالية من قبل مركز مكافحة الجرائم الإقتصادية والفساد الـذي أنشىء في محاولة لمكافحة الجرائم الإقتصادية والمالية وجرائم التهريب من الضرائب والفساد (٢٢). رغم أن هذا المركز منفصل عن وزارة الداخلية، إلا أن هيكليته أشبه بهيكلية هيئة شرطة تتمتع بسلطات الشرطة. يتم تعيين مدير هذا المركز ونواب المدير ويكونون مسؤولين أمام الحكومة.

بموجب القانون، حين تجد لجنة الرقابة، بعد دراسة أولية، أن قاضياً لم يقدم التصريح المالي عند انتهاء خدمته أو أن تصريحه يتضمن مخالفات بما في ذلك عناصر جرمية، تحيل القضية إلى مركـز مكافحـة الجـرائم الإقتصادية والفساد. يتحقق هذا المركز حكماً من التصريح ويقضي هذا التحقق حكماً بمراجعـة المعلومـات المصرح عنها والوثائق المتوفرة لدى السلطات العامة. يرسل المركز بعدها تقريراً موجزاً عن هذه الدراسـة إلى القضاة الخاضعين للتحقيق وإلى رئيس المحكمة. لا يحدد القانون إجراءً خاصاً بالتحقيق. يبـدو أن هـذه الرقابة حكماً مشابهة لأي تحقيق تقوم به الشرطة والمركز هو الذي يحدد وجوب القيام بتحقيقات إضـافية أو توجيه تهم جنائية فيحيل القضية إلى مكتب المدعي العام أو يقفل التحقيق. في حال توجيه تهم جنائية، تجـري محكمة عادية بموجب أصول المحاكمات الجزائية (٢٣).

لا يحدد القانون في جورجيا تفصيلاً أي إجراءات في حال عدم الإمتثال للقانون بل أن بعضاً من تفاصيل هذه الإجراءات يرد في القواعد المتعلقة بالتصريح عن الممتلكات والأموال. بموجب هذه القواعد وبعد أن يتلقـى مكتب المعلومات التصريحات المالية ويدرسها، يجوز له أن يطلب من القاضي تقديم تفـسيرات ومعلومـات إضافية. في حال إعتبر المكتب أن القاضي إنتهك هذه القواعد، يرفع تقريراً بهذا الشأن إلى رئيس المحكمـة العليا ويقترح عقوبات إضافية.

٢٢- ترتكز المعلومات بشأن مركز مكافحة الجرائم الإقتصادية والفساد وإجراءاته لتطبيق القانون على تحليل القانون المتعلق بهـذا المركز رقم ٢٠٠١/٧χ-١١٠٤، M.O ٩٤/٠٢-٩١

٢٣- مراجعة القانون رقم ٢٠٠٣/٧χ-١٢٢، M.O ١١٠/٠٣-١٠٤

لا تذكر القواعد ما إذا كان سيجري تحقيق وكيف سوف يسير ومن سيقوم به. يبدو أن المكتب لا يتمتع سوى بسلطة إجراء دراسة أولّية وجمع معلومات وتفسيرات إضافية. تقترح القواعد عقوبات إدارية وحـسب فيمـا يقترحها المكتب خطياً. أخيراً، إذا تخلّف قاضٍ عن تقديم تصريح وفُرضت عليه عقوبات إدارية لتخلّفه عـن تقديم التصريح سابقاً، يتعين على المكتب أن يطلب من المدعي العام توجيه تهم جنائية بحقّه.

في الأرجنتين، ينشىء قانون الآداب العامة آلية للتحقيق في أي حالة من الإثراء غير المشروع أو من إنتهاك موجب التصريح أو تنازع المصالح. يحال أي تحقيق يثير شكوكاً بأن جريمة قد إرتكبت إلى القضاء الجزائي. فيما تبدو هذه الآلية شاملة، لا يقع القضاء ضمن نطاق اختصاصها. ومن خلال قرار المحكمة رقم ١/٢٠٠٠، أعلنت المحكمة العليا أن آلية تطبيق القانون التي ينشئها قانون الآداب غير قابلة للتطبيق على القضاة. بالتالي، ما من آلية تطبيق حيال القضاة الذين لا يمتثلون للقانون.

في البيرو، ما من آلية لتطبيق القانون في حال التخلّف عـن الإمتثـال لموجبـات التـصريح عـن الـدخل والممتلكات. إن القانون يلزم فقط السلطات المسؤولة عن المؤسسات العامة بإرسال تـصريحات ماليـة إلـى مكتب مراقب الجمهورية ونشر هذه التصريحات في صحيفة في البيرو خـلال عـشرين (٢٠) يومـاً مـن التصريح.

في الباراغواي، إذا كانت المعلومات المقدمة في التصريح المالي غير دقيقة، يحال الملف إلى لجنـة القـضاة التي تحقق في التصريح وربما تُفرض عقوبات على القاضي المعني.

ب – عقوبات في حال عدم الإمتثال

ينبغي إنشاء نظام واضح من العقوبات حيال القضاة الذين لا يمتثلون لموجبات التصريح من خـلال التخلّـف عن تقديم تصريحاتهم أو تقديم معلومات مغلوطة أو غير كاملة أو من خلال تخلّفهم عن تقديم تصريحاتهم في الوقت المناسب. وتتراوح العقوبات التأديبية بين الإنذارات والإقالة من المنصب. في الواقع، إن التهديد الفعلي بإقالة القاضي من منصبه لعدم إمتثاله لموجبات التصريح قد يشكّل أداة نافذة لمكافحة الفساد سيما أنه لا يطلب إثبات على فساد فعلي. كذلك، يجب أن تفرض عقوبات جزائية حين يكون عدم الإمتثال بمثابـة دليـل علـى تصرف إجرامي.

في رومانيا، لا ينص القانون على أي عقوبات إدارية لعدم الإمتثال للقانون. إلا أن القاضي الذي يظهر الحكم النهائي أن ممتلكاته "غير مبررة" يقال من منصبه ويمنع من ممارسة القانون لمدة ثلاث سنوات. فضلاً عـن

ذلك، يخضع القاضي إثر عدم التصريح إلى تحقيق تلقائي حول ممتلكاته. أخيراً، قد تترتّب على القاضي إجراءات تأديبية بموجب قانون الأخلاقية الذي ينشىء واجباً صريحاً بتقديم تصريح مالي.

أما في مولدوفيا، فيشير القانون بشكل عام فقط إلى المسؤولية الإدارية والجنائية المتأتية عن عدم التصريح أو التصريح المغلوط أو المتأخر. لا ينص القانون صراحة على أي عقوبات محددة قد تُفرض ولا ترد فيه أي إشارة بشأنها. كذلك، أي من أحكام القانون الجزائي لا يجرم عدم التصريح أو التصريح المغلوط كما أن قانون الجرائم الإدارية لا ينص على أي عقوبات لعدم الإمتثال للقانون (٢٤). بل أن العقوبة الوحيدة التي يلحظها القانون هو التدقيق التلقائي الناشىء عن التخلّف عن تقديم تصريح عند انتهاء خدمة القاضي.

في القانون في جورجيا، قد تتأتى عن عدم الإمتثال لقانون تنازع المصالح عقوبات جزائية أو إدارية قد تُفرض. بموجب القانون المتعلق بالجرائم الإدارية في جورجيا، يعتَبر عدم التصريح جريمة إدارية تعاقب بدفع غرامة (٢٥). يعاقب عدم التصريح أو التصريح المنقوص بعقوبات جزائية كالغرامة أو العمل للمصلحة العامة أو حرمان المعني من حقّه في شغل منصب ما لمدة قد تصل إلى ثلاث سنوات (٢٦).

فضلاً عن ذلك، ينص قانون تنازع المصالح في جورجيا على أنه إذا قام شخص ارتكب "جرم فساد" وتعرض سابقاً لعقوبة إدارية للجرم ذاته بارتكاب "جرم فساد" آخر خلال سنة واحدة، يقال من منصبه لكن القانون لا يحدد ماهية "جرم الفساد" (٢٧). كذلك، ينص القانون حول محاكم الإختصاصات المشتركة على أن ارتكاب "جرم فساد" قد يشكّل سبباً للإقالة أو للمسؤولية التأديبية.

في البيرو، قد تُفرض على القضاة غرامات أو عقوبات إدارية وحسب في حال عدم إستجابتهم لموجبات التصريح (٢٨).

ينص القانون في الأرجنتين على أن القضاة الذين لا يقدمون بياناتهم في الوقت المحدد يتلقون طلباً من المحكمة العليا لتقديمها وذلك خلال ١٥ يوماً. في حال عدم إمتثال القضاة، يحيل المكتب القضية إلى مكتب المدقّقين لدى المحكمة. نظرياً، يعتبر عدم الإمتثال بعد الطلب خطأً ويستدعي عقوبة تأديبية. عملياً، من المستحيل الإطلاع على درجة الإمتثال للقانون لأنها ليست معلومات عامة.

في الباراغواي، لا يلحظ القانون أي عقوبات صريحة لحالات عدم الإمتثال ولا توجد أي أدوات قانونية أخرى على ما يبدو. يعتبر فرع الباراغواي للشفافية الدولية أن بعض المسؤولين الرسميين والقضاة فقط يمتثلون للقانون إنما أي شخص تخلّف عن الإمتثال لم يعاقب يوماً.

٢٤- قانون الجرائم المدنية (١٩٨٤).
٢٥- قانون الجرائم المدنية (١٩٨٤).
٢٦- القانون الجزائي (١٩٩٩)، القانون رقم ٢٢٨٧ ر.س. P.V ٨٨/(٤٨) ٤١.
٢٧- القانون الجزائي (١٩٩٩)، القانون رقم ٢٢٨٧ ر.س. P.V ٨٨/(٤٨) ٤١.
٢٨- القانون الأساسي المتعلّق بالقضاء، المرسوم الأعلى ٩٣-٠١٧ JUS-DS (١٩٩٣).

تلحظ معظم الدول موضوع الدراسة عقوبات جزائية لتقديم تصريحات مالية مغلوطة. فيما تختلف درجة التأكد من اعتبار هذه التصريحات جريمة بين دولة أخرى، قد يدخل التصريح المغلوط بشكل عام في إطار الجرم الجنائي الأوسع نطاقاً المعروف بـ"التزوير في التصريح" (٢٩). بموجب القانون الجزائي الروماني، يعاقب "التزوير في التصريح" بالسجن ما بين ٣ أشهر وسنتين أو بغرامة (٣٠). أما التصريحات المغلوطة في القانون الجزائي في الأرجنتين والبيرو فقد تؤدي إلى رفع قضية جزائية بتهمة "تزوير وثائق عامة" (٣١).

في مولدوفيا والباراغواي، يحظى جرم التزوير باهتمام أكبر. بالفعل، يعتبر القانون الجزائي في مولدوفيا أن تقديم "مسؤولين رسميين" لبيانات مغلوطة في "وثائق عامة" هو جرم (٣٢). إلا أن هذا القانون لا يحدد معنى "الوثائق العامة" وبالتالي، لا يمكن الجزم ما إذا كان هذا الحكم ينطبق على حالات التصريح المغلوط. كذلك، ينص القانون الجزائي في الباراغواي أن أي شخص يقدم وثائق مغلوطة قد يعاقب بالسجن إنما يبقى تحديد تعبير "وثيقة" غامضاً (٣٣).

ج- عقوبات على الإثراء غير المشروع والفساد

إن توفّر الأصول والدخل والهبات والخصوم بشكل يتعدى فيه إلى حد بعيد الأجر الذي يتقاضاه الفرد يوفّر مؤشراً عن الإثراء غير المشروع. فضلاً عن أنواع العقوبات المذكورة أعلاه، قد تكون الجزاءات متلائمة مع العقوبات المفروضة على جرم الإثراء غير المشروع. إلى ذلك، قد توفّر التصريحات المالية إثباتاً على فساد القضاة أو على تنازع المصالح.

في رومانيا، قد تأمر محكمة محكمة الإستئناف بحجز الممتلكات أو بدفع مبلغ من المال مساوٍ لقيمة "الملكية غير المبررة" في حال برهنت المحكمة أن القاضي حصل على الملكية بطريقة غير شرعية. يجوز فرض هذه العقوبة من دون ضرورة توفير إثباتات على وجود عناصر جرمية. إلا أن القانون لا يحدد ماهية "الملكية غير المبررة". بالنسبة إلى الفساد، يلحظ القانون الجزائي الروماني السجن وحجز ممتلكات المسؤولين الرسميين لجرائم القبول برشوة أو منافع غير مستحقة أو لممارستهم نفوذاً في غير محلّه.

أما في مولدوفيا، فالقانون لا يلحظ حجز الملكية في حال الإثراء غيرالمشروع. وعلى عكس الحال في رومانيا، يفرض القانون الجزائي في مولدوفيا عقوبات من نوع آخر كالغرامة أو العمل الإجتماعي أو السجن بحق مسؤولين رسميين ارتكبوا جرم فساد أو تعسف في استخدام السلطة أو قبلوا بمكافآت أو منافع في غير محلّها.

٢٩- مراجعة القانون الروماني حول الشفافية.

٣٠- القانون الجزائي، القانون رقم ٦٥/١٩٩٧، M.O ٦٥/٩٧.

٣١- القانون الجزائي الأرجنتيني، المادة ٢٩٢ والقانون الجزائي في البيرو، المادة ٤٢٧.

٣٢- القانون الجزائي، المادة ٣٣٢، القانون رقم ٢٠٠٣/٧χ-٩٨٥، M.O ١٢٩/٠٣ -١٢٨

٣٣- القانون الجزائي في الباراغواي، المادة ٢٤٦.

في جورجيا، لا يفرض القانون أي عقوبات على الإثراء غير المشروع. إنما في حال قبل قاضٍ رشوة، يلحظ القانون الجزائي عقوبة السجن من ٨ إلى ١٥ سنة. ينص القانون في جورجيا أنه في حال قام شخص ارتكب "جرم فساد" وتعرض سابقاً إلى عقوبة إدارية للجرم ذاته بارتكاب "جرم فساد" آخر خلال سنة واحدة، يقال من وظيفته إنما لا يحدد هذا القانون ماهية "جرم الفساد" (٣٤). كذلك، يفرض القانون الجزائي عقوبة الـسجن أو الحرمان من حق شغل منصب أو من القيام ببعض النشاطات في حال شارك مسؤولون رسميون بشكل غيـر شرعي في نشاطات مقاولة.

يرد في قانون الآداب العامة في الأرجنتين قسم مخصص للوقاية من الإثراء غير المشروع إنما إستبعد قـرار المحكمة العليا رقم ١/٢٠٠٠ آلية العقوبات هذه. بالتالي، ما من آلية محددة تربط موجب التصريح بـالإثراء غير المشروع لدى القضاة. إلا أن القانون الجزائي يتناول جرم الإثراء غيـر المـشروع ويـنص علـى أن المسؤولين الرسميين الذين لا يستطيعون تفسير إثرائهم يعاقبون بالسجن من سنيتن إلـى ١٠ سـنوات (٣٥). كذلك، ينص القانون على أن القضاة الذين يقبلون رشوة لحسم قضية أو عدم حـسمها أو تأخيرهـا يعـاقبون بالسجن ما بين ٤ و١٢ سنة ويحظرون طوال حياتهم من شغل منصب قضائي (٣٦).

بموجب القانون الجزائي في البيرو، يعاقب الإثراء غير المشروع بالسجن ما بين ٥ و١٠ سنوات (٣٧). فـي حال ثبات الإثراء غير المشروع، يرفع مكتب مراقب الجمهورية كافة المعلومات ذات الـصلة إلـى مكتـب المدعي. يكون المدعي مسؤولاً عن توجيه تهم جزائية ضد القاضي.

أما القانون الجزائي في الباراغواي فلا يصف الإثراء غير المشروع بالجرم بحد ذاته إنما يعاقـب الرشـوة. فالقضاة الذين يقبلون مالاً أو تبرعاً لإتخاذ قرار قد يعاقبون بالسجن حتى ١٠ سنوات (٣٨).

7- النفاذ إلى المعلومات

من المتفق عليه أن المعلومات المتصلّة بالشفافية المالية يجب أن تكون سهلة النفاذ بالنسبة إلى كل من يطلبها. يمكن التقدم بطلب الحصول عليها خطياً شرط ألاّ تكون المعلومات إستنسابية أو مرتكزة على الشخص الـذي يطلبها. كذلك، يجب إحباط أي حالة يخضع فيها الشخص الذي يطلب المعلومات إلى تحقيق.

لدى التطرق إلى مسألة التصريح عن الممتلكات، من الأساسي إيجاد توازن بين نـوع المعلومـات الواجـب توفيرها للناس وحق المسؤول أو القاضي بالخصوصية والأمن. إن "حافظي معلومات" فاسدين أو أنظمة

٣٤- القانون الجزائي، المادة (٣) ٢٠
٣٥- القانون الجزائي، المادة (٢) ٢٦٨
٣٦- القانون الجزائي، المادة ٢٥٧
٣٧- القانون الجزائي، المادة ٤٠١
٣٨- القانون الجزائي، المادة ٣٠١

ومؤسسات معلومات ضعيفة قد تؤدي إلى تسريبات خطيرة للمعلومات مما قد يتمخّض عن آثار خطيرة على صعيد حقوق الإنسان لا سيما في الدول التي تشهد مرحلة إنتقالية.

في بعض الدول حيث قد تكون السلامة الجسدية لدى القضاة وعائلاتهم معرضة للخطر، من المستحسن تقييد النفاذ إلى بضع من جوانب التصريح المالي والتصريح فقط عن معلومات حساسة بموجب أمر قضائي خلال محاكمة. قد يدخل في عداد المعلومات المقيدة أرقام الحسابات المصرفية العائدة للقاضي ومحل إقامة عائلته.

ينبغي النظر أيضاً في مسألة نفاذ القضاة إلى هوية الأشخاص الذين يطّلعون على ملفاتهم أو عدم نفاذهم اليها سيما أن توفير هذه المعلومات قد يثني أفراداً آخرين عن طلب التصريحات ورصدها لأن القضاة سيطّلعون على أسمائهم وإنتماءاتهم. كذلك، إن إعطاء معلومات عن هوية الأشخاص الذين ينفذون على معلومات بشأن التصريحات المالية قد يعرضهم إلى ضغوطات أو تهديدات. من جهة أخرى، إن منع القضاة من الحصول على معلومات بشأن الأشخاص الذين طلبوا بيانات عنهم قد يشجع الإنتهازيين والمجرمين على الحصول على معلومات قد تستخدم لممارسة ضغوط على القضاة أو لتهديدهم.

في معظم الدول التي خضعت للمسح، فإن الحق في النفاذ إلى المعلومات مضمون في الدستور وقد أعاد القانون تحديده. بالفعل، يلحظ دستور كل من رومانيا ومولدوفيا وجورجيا والبيرو بصراحة نفاذ الجميع إلى المعلومات. إنما لم يكن دائماً من الواضح في بعض الدول موضوع المسح ما إذا كان ينطبق هذا النفاذ إلى المعلومات على التصريح المالي لدى القضاة وما تزال هذه المسألة تثير مشكلة في دول أخرى.

في رومانيا، ينشىء قانون النفاذ إلى المعلومات العامة (المسمى في ما يلي قانون جريمة المعلومات) الإطار القانوني للنفاذ الحر إلى المعلومات ذات مصلحة عامة (٣٩). وتنص المادة ٦ خاصة من قانون حرية المعلومات على أنه يجوز "لأي شخص" الحصول على معلومات ذات مصلحة عامة من السلطات الحكومية. تحدد المعلومات ذات مصلحة عامة "بالمعلومات التي تتعلق بنشاطات خاصة بسلطات أو مؤسسات حكومية أو تتأتى عنها". كذلك، يحدد القانون "المعلومات الشخصية" بأي معلومات تتعلق بفرد محدد أو غير محدد الهوية" تكون المعلومات الشخصية متوفرة للجميع إذا كان الشخص المعني يمارس وظيفة عامة (٤٠).

٣٩- القانون حول النفاذ إلىالمعلومات (قانون حرية المعلومات)، القانون رقم ٥٤٤/٢٠٠١، M.O ٦٦٣/٠١
٤٠- قانون حرية المعلومات، المادة ١٤.

رومانيا: من السرية إلى العلنية

نصت الأحكام الأصلية في القانون الروماني حول التصريح عن الممتلكات على أن التصريحات المالية سرية وأنه لا يجوز لعامة الشعب النفاذ إليها لكن قانون الشفافية عدل هذه الأحكام. وباتت هذه الأخيرة تلحظ نـشر كل التصريحات المالية على الإنترنت أو في الجريدة الرسمية. يمكن النفاذ مثلاً إلى التصريحات المالية لـدى قضاة المحكمة العليا ومعاونيهم على الإنترنت (٤١). غير أن التعديل ينص علـى وجـوب أن تبقـى كـل التصريحات المالية المقدمة قبل التعديل سرية. كذلك، ينص قانون التصريح عن الممتلكات على وجـوب أن تنشر في الجريدة الرسمية كافة القرارات النهائية لوقف التحقيق بشأن الأملاك وكافة القرارات التي لا رجوع عنها والتي تثبت أن الملكية مبررة.

في مولدوفيا، يتم تفصيل الحق في النفاذ إلى المعلومات في قانون النفاذ إلى المعلومات الذي ينص على أنـه يجوز لأي شخص النفاذ إلى "معلومات رسمية" (٤٢). بموجب القانون في مولـدوفيا، يكـون النفـاذ إلـى "المعلومات الرسمية" محدداً فقط في حال كانت هذه الأخيرة معلومات دولة أو عسكرية أو مرتطبـة بأسـرار مهنية أو إذا كانت تنتهك الحق في الخصوصية (٤٣). غير أن قانون التصريح عن الممتلكات ينص على أن التصريحات المالية التي تنشر في الجريدة الرسمية هي سرية ما عدا تلك العائدة إلى رئيس مولدوفيا والنواب ورئيسي المحكمتين الدستورية والعليا. ويبدو أن هذه الأحكام تتعارض بشكل مباشر مع الدستور وقانون النفاذ إلى المعلومات.

في جورجيا، ينظّم الجزء الثالث من القانون الإداري العام نفاذ الجمهور إلى المعلومات (٤٤). بموجب قانون تنازع المصالح، يجوز لأي شخص طلب نسخة عن تصريح مالي إلاّ أن النفاذ إلى التصاريح المالية العائـدة لمرشحين قضائيين قبل تعيينهم محظور على العامة (٤٥). ويكون هذا النفاذ إلى التصريحات المالية مجانيـاً إنما يدفع مقدم الطلب سعر طبع نسخة عنها (٤٦).

٤١- مراجعة www.sej.ro/declaratii-asp

٤٢- القانون حول النفاذ إلى المعلومات، المادتان ٤ و٥، القانون رقم ١٧/٢٠٠٠-٩٨٢، M.O ٨٨-٩٠/٠٠

٤٣- القانون حول النفاذ إلى المعلومات، المادتان ٧ و٨

٤٤- دستور جورجيا (١٩٩٥)، القانون رقم ٢٣٧٢/١٩٩٩، P.V ٣٢/٩٩

٤٥- القانون حول محاكم الإختصاصات المشتركة.

٤٦- القانون حول المحاكم ذات اختصاصات مشتركة، المادة ١٩

في الأرجنتين، ما من قانون حول النفاذ إلى المعلومات إنما تقوم المنظمات غير الحكومية ومجموعات مناصرة منذ زمن طويل بممارسة ضغوطات لوضع قانون بهذا الشأن. بالفعل، أقر مجلس النواب مؤخراً قانوناً ذا صلة إلاّ أنه ما زال قيد النظر في المجلس الدستوري التابع لمجلس الشيوخ منذ أكثر من سنة.

ينص قانون الآداب العامة تحديداً على أنه يجوز لأي شخص الإطلاع على التصريحات المالية التي يقدمها موظف حكومي والحصول على نسخة عنها. وينص أيضاً على وجوب تقديم المعلومات خطياً على أن يذكر طالبها إسمه وعنوانه والغاية من طلبه ووجهة إستعمال تلك المعلومات. هو ملزم أيضاً برفع بيان مفاده أن هذه المعلومات لن تستخدم لأي غاية تجارية أو غير قانونية أو لإثبات جدارة الموظف الحكومي أو لطلب هبة. أي شخص يطلب المعلومات ويستخدمها للغايات المذكورة أعلاه يعاقَب بدفع غرامة. يطبق هذا النظام أيضاً على القضاة إنما من خلال قرار صادر عن المحكمة العليا، قرروا إستثناء أنفسهم من هذا الجزء من القانون (٤٧).

لقد أنشأ القضاة نظاماً خاصاً بهم للنفاذ إلى المعلومات. بالتالي، يتوجب على أي شخص يريد الإطلاع على التصريح المالي العائد للقاضي والحصول على نسخة عنه أن يتقدم بطلب خطي لدى المحكمة العليا. وتتمتع هذه الأخيرة بسلطة إستنسابية لقبول الطلب أو رده.

في الواقع، تبقى المعلومات مقيدة ولا يكشف عنها بأي شكل من الأشكال إلى طالبيها. لقد طلبت منظّمة غير حكومية أرجنتينية تدعى "بودر سيودادنو" منذ سنتين تقريباً معلومات متعلّقة بعشرة قضاة فدراليين:

> "في ٢٣ نيسان ٢٠٠٢، رفعت مؤسسة بودر سيودادنو ومركز الدراسات القانونية والإجتماعية دعوى قضائية ضد المحكمة العليا إستناداً إلى رفضها إطلاع العامة على بيانات التصريح عن الممتلكات لدى القضاة. نرفع هذه الدعوى بعد سنة كاملة من تقدم المنظمات غير الحكومية بطلبات متكررة لدى المحكمة العليا للإمتثال لقانون الآداب العامة الذي ينص على وجوب توفير كافة بيانات التصريح المالية إلى العامة. وبعد مرور سنة ونصف السنة، لم يصدر القضاء أي قرار ولم يعين حتى أي قاضٍ للنظر في القضية بعد الإعتراض على أهلية ثلاثة قضاة مختلفين" (٤٨).

في الباراغواي، لا يمكن للعامة النفاذ إلى التصريحات المالية الخاصة بالقضاة. يمكن لبعض الأشخاص فقط النفاذ إلى المعلومات ومن بينهم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والمدعي العام والمدعى عليه ولجنة التحقيق في الأعمال غير الشرعية والقضاء (٤٩).

٤٧- قرار المحكمة العليا ١/٢٠٠٠

٤٨- معلومات وفّرتها مؤسسة بودر سيودادنو

٤٩- القانون الأساسي رقم ٢٧٦/١٩٩٣ حول المراقب العام لدى الجمهورية، المادة ٩ (و).

في البيرو، تُنشر المعلومات حول دخل القضاة وممتلكاتهم في صحيفة محلية تدعى "البروانو" (El Peruano) كما تتوفّر هذه المعلومات على الموقع الإلكتروني الخاص بالصحيفة http://www.editoraperu.vom/pe/declara/. إنما تكون المعلومات المنشورة موجزة جداً ولا تشمل سوى الدخل الشهري وإجمالي قيمة الممتلكات وإجمالي قيمة الأملاك الأخرى فلا توفّر أي تفاصيل بشأن هذه المداخيل والممتلكات. كذلك، تتوفر المعلومات من مكتب رقابة القضاء الذي يحفظ سجلات حول أهل القضاء. في الواقع، لا يوفّر هذا المكتب المعلومات في الوقت الملائم بل ينبغي تقديم طلبات متكررة للحصول عليها. مع الأخذ بعين الإعتبار التأخير في الإستجابة إلى الطلب وعدم الإستجابة إليها أحياناً كثيرة، يمكن القول أنه ما من نفاذ فعلي للعامة إلى التصريحات المالية.

إذا كان طلب الحصول على المعلومات أو إذا كانت إجراءات الإطلاع عليها تخضع لقيود كثيرة وتستلزم سلسلة من الخطوات المزعجة والمعقدة، سوف تتقوض قدرة الجمهور الفعلية على النفاذ إلى التصريحات المالية الخاصة بالقضاة. من شأن القانون أن يحدد إجراءات سهلة ومرنة تسمح للجمهور الحصول على معلومات متعلقة بالتصريحات المالية لدى القضاة خلال مهلة معقولة وبكلفة معقولة أو ربما من دون أي كلفة على الإطلاق.

الولايات المتحدة – النفاذ في الماضي والحاضر إلى إجراءات التصريح المالي

في الماضي، يخضع النفاذ إلى إجراءات التصريح المالي في الولايات المتحدة إلى عملية إدارية معقدة شملت توقيع كاتب عدل لتوفير المعلومات إلى العامة. إنما أقر المؤتمر القضائي مؤخراً إصلاحات تهدف إلى تسهيل هذا الإجراء:

- تم التصويت على خفض الرسوم المفروضة على نسخ التقارير بنسبة ٦٠%.
- تم إلغاء وجوب توقيع كاتب العدل على كل طلب.
- نصت المعلومات على وجوب أن يعطي المسؤولون في المحاكم كلاً من قضاة الدولة الفدراليين الذين يبلغ عددهم ألفي قاضي إستثمارات موحدة لضمان أن يقدم القضاة تقارير كاملة ولتحديد كل النزاعات المالية.
- طلبت بتطوير أنظمة معلوماتية لمساعدة القضاة والكتّاب لديهم على مقارنة مع أسماء المتنازعين في محاكمهم.
- طلبت من لجنة النظر في إمكانية الطلب من كل شركة تكون طرفاً في نزاع وضع لائحة بكل الشركات التابعة لها لمساعدة القضاة على تحديد النزاعات والتعرف عليها.

إنما في الواقع، إن المعلومات المتوفرة للعامة ليست كافية بحيث تسمح برصد فعلي لنزاهة القضاة. خلال إعداد هذه الورقة، طلبنا نسخة عن التصريح المالي لأحد القضاة في المحكمة العليا. تلقينا هذه المعلومات خلال مدة معقولة من ١٠ أيام وبكلفة متدنية جداً إلاّ أن البيانات المالية الواردة في التصريح لم تكن كافية أبداً لتشكل أداة يستخدمها العامة لمساءلة القضاء.

٨- قوانين الخصوصية

تضم التصريحات المالية معلومات شخصية وحساسة إلى حد بعيد مما يلزم توفير حماية خصوصية الأشخاص الذين يقدمون هذه التصريحات. بالفعل، من شأن القانون أن ينشىء نفاذاً محدوداً إلى هذه التصدي ويحميها بما يحول دون سوء إستعمال المعلومات المصرح عنها. يمكن مثلاً حصر النفاذ إلى المعلومات بشأن دخل وممتلكات أفراد العائلة بسلطة تطبيق القانون وحسب. فضلاً عن ذلك، يمكن تنقيح التصريحات المالية بحيث لا تكون المعلومات الخاصة جداً متوفرة للعامة.

إلاّ أنه لا يجوز إستخدام الحق في الخصوصية كعذر لحماية الفساد في القضاء ولتقييد النفاذ إلى المعلومات وإلاّ ينعدم هدف القانون. لذا، ينبغي إيجاد توازن بين الحق في المعلومات وحق القاضي في الخصوصية والأمن عند التطرق إلى مسألة التصريح عن الممتلكات.

لا يورد قانون التصريح في رومانيا أحكاماً محددة متعلّقة بحماية المعلومات الشخصية. يضمن القانون بشكل عام حماية المعلومات الشخصية حصراً إنما لا يلزم القضاة بالتصريح عن معلومات قد تنتهك الحق في الخصوصية. لا يلزم القضاة بالتصريح عن أرقام حساباتهم المصرفية أو عن العنوان المفصل لمحلّ إقامتهم أو لملكية عقارية تعود لهم.

في مولدوفيا، يتمتع الحق في الخصوصية بحماية مبالغة على حساب الحق في النفاذ إلى المعلومات. بما أن معظم التصريحات المالية سرية، لا تستطيع العامة النفاذ إلى معلومات شخصية. فضلاً عن ذلك، ينص قانون التصريح عن الممتلكات على أنه يتوجب على كل الأشخاص الذين يتعاملون مع المعلومات حول التصريح على الممتلكات إبقاءها سرية ويعتبر الكشف عن هذه المعلومات غير شرعي.

في جورجيا، يجوز لأي كان النفاذ إلى أية معلومات واردة في تصريح مالي. إن تعليمات التصريح تلزم القضاة بالتصريح عن رقم هويتهم ومحلّ ولادتهم وعنوان إقامتهم الدائمة بما في ذلك رقم منزلهم أو شقتهم ورقم هاتفهم. وهي تلزم أيضاً بالتصريح عن المعلومات ذاتها بالنسبة إلى أفراد عائلة القاضي. تستثني هذه المعلومات من النفاذ العام أسرار دول او المعلومات السرية فقط.

تشمل هذه الأخيرة بيانات شخصية تحدد بالبيانات التي تسمح التعرف على شخص (٥٠). وبما أن أي شخص قد يطلب نسخاً عن التصريحات، يبدو أنه يجوز لأي شخص النفاذ إلى معلومات شخصية بحتة إلاّ إذا قام مكتب المعلومات بإزالة البيانات الشخصية من النسخة قبل إعطائها لطالبها.

٥٠- قانون الإدارة العامة، المادتان ٢٤ و٤٤

في الأرجنتين، يجب أن يتضمن التصريح المالي أسماء المؤسسات المصرفية التي يملك فيها القضاة حسابات وأرقام هذه الحسابات والخزنات والبطاقات الإئتمانية، إنما في بيان على حدة في ظرف مختـوم. لا يجـوز للعامة النفاذ إلى هذه المعلومات ولا يتم الإفصاح عنها سوى للسلطات أو القضاة.

في الباراغواي، لا يمكن للعامة النفاذ إلى التصريحات المالية لدى القضاة. فيما يتمتع الحق في الخـصوصية بحماية مطلقة، يثير أسئلة جدية على صعيد الحق في النفاذ إلى المعلومات.

في البيرو، يعترف القانون أن توفير معلومات مفصلّة حول المداخيل والممتلكات على نطاق واسع للعامة قـد يلحق ضرراً بالشخص الذي يصرح بالمعلومات وبسلامته الشخصية وخصوصيته كما وبسلامة أفراد عائلتهم وخصوصيتهم. لذا، يستثني القانون من التصريح العام كافة المعلومات المتعلقة "بخصوصية الشخص". إنما لا يورد تحديداً لنطاق هذا التعبير مما يفسح المجال أمام حماية إستنسابية للمعلومات من التصريح عنها للعامة.

٩- بعض التوصيات

فيما يمكن تطبيق بعض التوصيات على صعيد شامل، يتطلّب بعضها الآخر تحديد المشاكل والحاجات الخاصة بدولة ما قبل تطبيق إصلاحات موجهة أو حتى قبل تصميمها. فالحلول وبالتالي خـصائص إطـار الـشفافية المالية قد تختلف بين دولة وأخرى مع تحديد ثغرات تنظيمية ومشاكل على مستوى التطبيق.

نورد في ما يلي بعض التوصيات والتوجيهات بالنسبة إلى واضعي الإصلاحات كوسـيلة لتعزيـز الـشفافية المالية والمساءلة القضائية في دولة ما وعلى الصعيدين الإقليمي والعالمي:

- **القضاة وموجبات التصريح**: في الدول حيث لا يخضع القضاة لموجبـات التـصريح عـن الـدخل والممتلكات، يتعين على المشرعين والمحامين العمل من أجل اعتماد أحكام صريحة تُفـرض هـذه الموجبات على القضاة. أما في الدول حيث يعتبر القضاة خاضعين ضمناً لموجبات التـصريح عـن الدخل والممتلكات، قد يساعد توضيح موجبات القاضي على تفادي ظهور ثغرات في المستقبل.

- **التصريح الواسع النطاق**: من شأن الإطار القانوني للشفافية المالية أن يلحـظ موجبـات التـصريح الواسع النطاق بحيث يغطي كل المداخيل والممتلكات لدى القاضي. يجب أن يشمل أيـضاً الـدخل والممتلكات لدى بعض من أفراد عائلته أو تابعيه لا سيما زوجته من أجل الحؤول دون إمكانية نقـل الممتلكات إلى طرف ثالث.

- **التوازن بين الشفافية المالية ومسائل الخصوصية**: قد تبرر مسائل الخصوصية والأمن فـي عـدة دول التحديدات المفروضة على موجبات الشفافية المالية وعلى النفاذ العام إلى التصريحات. إلا أنـه لا ينبغي استخدام هذه المسائل لتبرير تنازل شامل للقضاة ولا يجوز تفسيرها لتحصين القضاة ضـد أي مساءلة. إن رزمة شاملة من القوانين والسياسات بما فيها تلك المتعلقة بالطلب على غير طائـل والخصوصية والأمن الوطني والنفاذ إلى المعلومات يجب أن توضع وتطور من أجل حماية الحقوق الدستورية للقضاة والمواطنين على السواء.

- **النفاذ العام إلى المعلومات**: يجب إنشاء إطار واضح وملائم للنفاذ العام إلى المعلومات – باعتمـاد قانون النفاذ القضائي إلى المعلومات مثلاً – يشمل آليات للنفاذ إلى بيانات تصريح. كـذلك، ينبغـي تحديد إجراءات النفاذ إلى معلومات بشأن دخل القضاة وممتلكاتهم بشكل واضـح وتوفيرهـا إلـى العامة. من دون نفاذ ملائم إلى المعلومات، لن يتمكن الجمهور من تأدية دوره الرقابي الذي يهـدف إلى ضمان مساءلة القضاء.

- **حماية المبلّغ**: ينبغي النظر في القوانين والسياسات المتعلّقة بـالمبلّغ وموازنتهـا بمـوازاة إقـرار تشريعات حول أي نفاذ إلى المعلومات.

- **موجبات مكافحة الفساد**: يجب تشجيع الدول على توقيع معاهدات لمكافحة الفساد إذا لم تكـن بعـد وقّعتها. من شأن مراعاة القضاة للموجبات المرعية بموجب المعاهدات الدولية أن تساعد الدول على مكافحة الفساد وتعزيز حكم القانون. تتطلب هذه المراعاة، من بين أمور أخرى، احترام مـستلزمات تقديم التقارير المحددة ضمن أطر الرصد في معاهدات مكافحة الفساد.

- **مكتب الإستلام**: في الدول التي أنشأت مكتب إستلام مستقلّ أو التي تفكر بإنشاء مكتب مماثـل مـن أجل إدارة التصريحات عن الدخل والممتلكات، ينبغي تحديد هيكلية هذا المكتـب ودوره وسـلطاته بطريقة تضمن إستقلاله والتطبيق العادل والفعال لشروط الشفافية المالية. لا يجب ان يتمتع مكتـب الإستلام بسلطة لاستلام بيانات التصريح وحسب إنما أيضاً للتحقيق في أي تـصريحات مخالفـة أو لمعاقبة المخالفين.

- **العقوبات**: يجب أن يلحظ القانون عقوبات واضحة وفاعلة ومتناسبة في حال عدم مراعاة موجبـات التصريح بما في ذلك عقوبات تأديبية ومدنية وجزائية. تُلحظ هذه العقوبات لكل أنواع عدم المراعاة بما في ذلك عدم تقديم التصريح أو التصريح المغلوط أو التصريح المنقوص إلخ. إن وضـع آليـة فاعلة للتعرف على حالات الإثراء غير المشروع ومعاقبتها قد يساعد على المضي قدماً بإتجاه تعزيز المساءلة في الجهاز القضائي.

الملحق ١ – لائحة بالأسئلة الواجب طرحها في مجال التصريح عن الدخل والممتلكات

لائحة IFES بالأسئلة الواجب طرحها في مجال التصريح عن الدخل والممتلكات

نورد في ما يلي بعض المسائل الرئيسية التي يجب أن يتطرق إليها واضعو الإصلاحات عند صياغة قـوانين وأنظمة حول التصريح عن الدخل والممتلكات ووضعها موضع التنفيذ:

- هل من قاعدة واحدة تنص على إلزامية التصريح عن الممتلكات بالنسبة إلى القضاة؟
- هل يلحظ الدستور أو القانون أو قاعدة قضائية موجب التصريح؟ هل يثير الدستور الوطني المسائل الجادة المتعلقة بالفصل بين السلطات (بالنسبة إلى ما إذا كان يتوجب على القـضاء إقـرار قواعـد تصريح خاصة بها وتنفيذها)؟
- من الذين يشملهم موجب التصريح؟ هل هم القضاة فقط أو مسؤولون قضائيون أيضاً؟
- هل ينبغي على القاضي التصريح عن ممتلكات أفراد عائلته؟ ما هي المعايير المـستخدمة لتحديـد "أفراد العائلة"؟
- أي نوع من الممتلكات والمداخيل ينبغي التصريح عنها وما هي المعلومات إن وجدت، التي يجب أن تبقى سرية؟
- ما الإجراء المتبع للنفاذ إلى المعلومات؟ هل ينظر إليه من زاوية ضيقة أو واسعة؟
- من يمكنه تلقي المعلومات وتنظيمها؟
- أين تتوفر المعلومات (مادياً، على الإنترنت، عبر البريد الإلكتروني، بالفاكس، إلخ) وما هي كلفتها؟
- من يمكنه النفاذ إلى المعلومات (العامة، الإعلام، المؤسسات، المنظمات الدولية، إلخ).
- هل من عقوبة تُفرض على الذين لا يتمثلون لموجبات التصريح؟
- هل من عقوبات كافية للذين يبيعون المعلومات المحمية أو يصرحون عنها أو إستخدامها لغايات فساد أو لغايات غير شرعية؟
- كم مرة يكون القضاة ملزمين بتقديم المعلومات (كل سنة، قبل التعيين، قبل التقاعد، إلخ)؟
- هل من مسارات محددة وجهة موثوقة لمعرفة ما إذا حصل إثراء غير مشروع إستناداً علـى هـذه المعلومات؟
- هل المؤسسة أو الرسميون المسؤولون عن تلقي هذه المعلومات وحفظها ومراجعتها يتمتعون بالقدرة والموارد والإرادة السياسية للتحرر من مسؤولياتهم القانونية والأخلاقية؟

- هل من إحتمال جاد للتعسف لا سيما في ما يتعلّق بحماية الحق في الخصوصية أو الحياة المهنية أو السلامة الجسدية؟
- هل القضاء مستقلّ وقادر على تطبيق هذه القوانين والأنظمة تطبيقاً عادلاً وفاعلاً حماية حقوق الناس وحقوق الخصوصية؟
- هل من قانون للنفاذ إلى المعلومات وللتبليغ؟ هل أن حقوق الخصوصية محددة بوضوح في القانون؟
- في حال وجود فساد مستشري أو خال مؤسساتي، يجب إجراء تحليل شامل للكلفة / المنفعة متمحور حول التعسفات الممكنة لحقوق الإنسان وموازنته بتأن.
- هل من مراقبة كافية للسلطتين التنفيذية والبرلمانية ومن المجتمع المدني وإعلام مستقلّ يمكن أن ينقل هذه المعلومات بأمانة إلى الجمهور؟
- هل خضعت القوانين الجزائية والمدنية للإصلاح وهل أن الدور الذي يضطلع به القضاة والمـ ـدعون على صعيد التحقيق والإدعاء واضح؟
- هل تقوم حالياً أي لجنة أو حملة لمكافحة الفساد؟ إذا كانت موجودة، هل تستخدم القوانين والمؤسسات القضائية كأسلحة سياسية؟

الملحق II – بعض المراجع

معايير ومبادىء دولية وإقليمية

- *المبادىء الأساسية لإستقلال القضاء*، المؤتمر السابع للأمم المتحدة حول مكافحة الجريمة ومعاملـة المخالفين، ميلانو – إيطاليـا ١٩٨٥/٠٦/٠٩-٢٦/٨- قـرارات الجمعيـة العامـة ٤٠/٣٢ فـي ١٩٨٥/١١/١٩ و٤٠/١٤٦ في ١٩٨٥/١٢/١٣ – الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الأربعين، ملحق رقم ٥٣ – وثيقة الأمم المتحدة A/٤٠/٥٣.

- *الشرعة الدولية للقاضي*، ١٩٩٩، المجلس العام للجمعية الدولية للقضاة.

- *بيان بايجين حول مبادىء وإستقلالية القضاء في منطقـة LAWASIA*، ١٩٩٥/٨/٨٩، بـايجين – الصين، المؤتمر السادس لرؤساء المحاكم في آسيا والمحيط الهادىء.

- *الشرعة الأوروبية حول وضع القضاة* من إلى ١٩٩٨/٧/١٠، المجلس الأوروبـي، ستراسـبورغ، فرنسا.

- *خطة العمل الشاملة للقضاة في أوروبا*، ٢٠٠١، الملحق ١١، الإجتماع رقم ٧٤٠ لنواب الـوزراء، المجلس الأوروبي، ستراسبورغ، فرنسا.

- *مبادىء بانغلور حول سلكية القضاة*، ٢٠٠٢، المجموعة القضائية لتعزيز نزاهة القضاء.

- *الإتفاقية الأميركية لمكافحة الفساد*، ١٩٩٦، منظمة الدول الأميركية.

- *إتفاقية حول القانون الجزائي في المجلس الأوروبي لمكافحة الفساد*، ١٩٩٩، ETS رقم ١٧٣.

مقالات، كتب ووثائق عامة

- كـارني، جيرالـد ١٩٩٨ *Conflict of interest: Legislators, ministers and public officials*
من إعداد منظمة الشفافية الدولية – متوفّرة على الموقع:

http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html

- دكولياس ماريا وكيم ثاشوك – ٢٠٠٠

Attacking corruption in the judiciary: a vertical progress in judicial reform

١٨ Wis. Int'l L.J (٢٠٠٠) ٣٥٣-٣٥٤

- هندرسون كيث، ٢٠٠٠

A background paper on open government laws and policies in Central America.

أعدت لمنظمة الدول الأميركية: واشنطن دي. سي. متوفّر في IFES

- IFES / الوكالة الأميركية للتنمية.

Guidance for promoting judicial independence and impartiality.

- ٢٠٠١، المنشورات التقنية لدى الوكالة الأميركية للتنمية

منظمة التعاون الإقتصادي والتنيمة

Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences - 2003

- منظمة الشفافية الدولية

Confronting corruption: The elements of a national integrity system (Source Book) 2000

- والاس، القاضي ج كليفورد ١٩٩٨

Resolving judicial corruption while preserving judicial independence: Comparative perspectives.

٢٨ كال. دوبل يو - ١٨ Wis. Int'l L.J (١٩٩٨) ٣٤١

الملحق III – موجبات الشفافية المالية لدى القضاة

لكل جدول، تتطابق الألوان مع الأجوبة التالية:

- مرض = أبيض.
- مرض جزئياً = رمادي.
- غير مرض = أسود.

الجدول ١ – لمحة عامة عن مراعاة الممارسات الفضلى في الشفافية المالية

	الأرجنتين	جورجيا	مولدوفيا	الباراغواي	البيرو	رومانيا
ينطبق قانون التصريح على القضاة						
يشمل قانون التصريح الزوجة والتوابع						
التصريح عن الدخل والممتلكات (التفصيل في الجدول ٢)						
تصريح دوري						
مكتب متخصص لإستلام المعلومات						
نفاذية المعلومات إلى الجمهور						
عقوبات لعدم الإمتثال						
عقوبات جزائية للتصريح المغلوط						
عقوبات على الإثراء غير المشروع						
التطبيق العملي						

الجدول ٢- تفصيل موجبات التصريح عن الدخل والممتلكات

	الأرجنتين	جورجيا	مولدوفيا	الباراغواي	البيرو	رومانيا
الدخل						

المصالح التجارية والأسهم						
العقارات						
الأملاك المنقولة						
حسابات مصرفية: قروض، ديون، إيداعات، مبالغ نقدية						
الهبات						

الشفافية والقضاء

تشرين الأوّل ٢٠٠٥

إعداد:

Linn Hammergren
لين هامرغرين
(البنك الدولي)

ترجمة وتنسيق:

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
(ACRLI)

الآراء الواردة في هذه الدراسة هي للكاتبة وهي تعكس سياسة المصرف الرسمية.

تشكّل الشفافية في نشاط القطاع العام احدى الدعائم المعاصرة لتطوير الديمقراطية. فالأنظمة الديمقراطية يمكنها، وقد استطاعت في الماضي، ان تعمل مع القليل من الاعتبار لهذه القيمة ولكن المواطنين في العصرالحاضر لم يعد بإمكانهم حصر مشاركتهم السياسية بانتخابات دورية وبفرصة انتخاب زعماء لم يفوا بوعودهم. يريد الموظفون ون الآن أن يعرفوا ليس فقط ما تنتجه حكوماتهم وانّما كيف تقوم بذلك، ويرغبون بالإطلاع على مواضيع أكثر تنوّعاً ممّا درج المسؤوليون التقليديون على إتاحته. وهم يقيّمون أكثر فأكثر الإداء ليس فقط لناحية النتائج وانما أيضاً بالمقارنة مع سلسلة مع القيم الأخرى (المعاملة المتساوية، الفعاليّة، التقيّد بالنظام، الاستقامة وغير ذلك). ويعني ذلك ايضاً بالنسبة للكثير من الناس القدرة على إجراء تقييم يستند الى معرفة أوسع عن العمليات الداخلية وكيفية اتخاذ القرارات والمقاييس الموضوعية للربح والخسارة، على غرار نفس المقاييس التي يستخدمها الزعماء في اتخاذ قراراتهم السياسية شخصياً. إن أسباب هذا التغيير متعدّدة وتشتمل أيضاً على الاتجاهات الجديدة الآتية:

- التأثير الأكبر للحكومة على الحياة اليومية للمواطنين. ومن السخرية، ربما غير المتوقعة، ان حكم القانون، وليس حكم الناس، وميل الحكومات الى التراجع عن التدخّل المباشر في النشاط الاقتصادي هما اللذان جعلا سياساتهم أكثر حرجاً بخصوص القرارات والإستراتيجيّات الاقتصادية والناشطين الاجتماعيين.
- التنوّع الأكبر للنظراء الساعين للإقرار بمصالحهم في السياسات العامة والتناقضات الناشئة عن التوجيهات التي يرغبون باتخاذها.
- ازدياد عدم الثقة بالحكومة استناداً الى ما يظهر بشأن سوء السلوك وسوء استعمال السلطة. فقد أوجدت الصحافة النشيطة والجمهور المتنبّه الشكوك حول رغبة الزعماء السياسييّن في خدمة مؤيّديهم وبالتالي مطالبة المواطن بالمزيد من الاطلاع على تصرفاتهم.

ساهمت هذه الاتجاهات ، إضافة الى سلسلة أخرى مرتبطة بها ، بمزيد من الإهتمام بمواضيع ثلاثة مرتبطة بها: المساءلة والشفافية والجهود لمحاربة الفساد. وفيما يبدو أحياناً إن استعمال هذه الكلمات يتمّ بدون تمييز بينها فإنها عمليّاً متمايزة. وعلى الرغم من أنّ هذه المقالة تُركّز فقط على الشفافية فمن المهمّ اذاً تحديد المعنى المحدّد لكلّ منها.

من المفيد النظر الى هذه العبارات الثلاث كجزء ممّا يُطلق عليه اقتصاديّو المؤسسات تسمية مأزق الرئيس- الوكيل [٢]. فالوكلاء (في هذه الحالة المسؤولون العامون) يقومون بالمهام بإسم الرؤساء أو لخدمتهم (بصورة عامة، الجمهور الأوسع). وفي الوقت الذي يجب فيه على الوكلاء أن يتمتعوا بقدر من حرية التصرف لحسن الإداء،[٣] ينشأ المأزق حول كيفية تأكّد الرئيس من أنّهم يستعملون سلطاتهم الرسمية والإستنسابية لتحقيق غاياتهم الرسمية(تلك المرتبطة بمصالح الرئيس) بدلاً من دفع روزنامة عملهم الخاصة الى الأمام. إنّ مأزق الرئيس- الوكيل ينشأ في كل مجالات النشاط الجماعيّ: الأعمال الخاصة، النوادي، المنظمات الدينية، الأحزاب السياسية، النقابات، الحكومة والى ما هنالك. في المؤسسات الحكومية يحدُث ذلك داخل الوكالات التراتبية الهرم (مثلاً، حيث يكون وزير مهتماً بكيفيّة قيام مدراء الوحدات بأعمالهم) وبين الجمهور (الرئيس الأعلى) والموظفون السياسيّون المختارون والمعيّنون الذين يؤدّون لهم الخدمات. انّ المساءلة والشفافية وبرامج محاربة الفساد هي آليات ثلاث إعتمدتها الحكومات المعاصرة لمواجهة هذه الاهتمامات خاصة فيما يتعلّق بحماية مصالح الجمهور بصفته الرئيس.(العلاقات بين الرؤساء والوكلاء داخل المؤسسات الحكومية هي أيضاً مهمّة وانّما سنعالجها عرضاً).

المحاسبة هي مطالبة الوكيل بتقديم الاثبات عمّا فعله وكيفية قيامه بعمله مع الإدراك بأن الفشل في القيام بذلك أو ببلوغ مستوى "مُرضٍ" من الإداء يُعرّض الوكيل الى المعاقبة وربّما إلى إقالته من مركزه. قد يكون هذا الإجراء بعيداً عن مضمونه مع وجود الانتخابات كشكل تقليديّ للمساءلة ولو لم تعُد الطريقة المناسبة لتحقيقها. فالمواطنون يحاكمون "الحكومة" على قاعدة ما يعتقدون أنّها أنجزت مع ترك الحكومة تُظهر ذلك وفقاً لما تراه ملائماً. يتزايد الاتجاه الى المطالبة بأشكال أوضح لهذه الأنواع من البراهين أو الوثائق المطلوبة وكذلك لإستخدام مؤسسات حكومية إضافية (المراقبون، اللجان النيابية، المحققون في الشكاوى ضدّ موظفي الدولة) أو لهيئات غير حكومية للقيام بنوع من جمع للمعلومات وإجراء التحاليل. المساءلة باختصار هي إجراء على مرحلتين. يُظهر بموجبه الوكيل الى الرئيس بأنّه قام بإلتزاماته ويُقرّر الرئيس ما إذا كان الوكيل يجب أن يحتفظ بوظيفته أو يُقال أو يتلقى عقوبات أخرى.

تتطلّب المساءلة مستوى معيناً من الشفافية تُرافقها عقوبات محتملة. ومن ناحية أخرى، فإن الشفافية هي مطلب أكثر قابلية للتعديل وللتحديد لتوفير قدر أوسع من المعلومات ولكنّه قد لا يشتملُ على توقّع كيفيّة استخدام هذه المعلومات من جانب الذين

سيحصلون عليها. في الوقت الذي لا تزال بعض القيود العملية قائمة بخصوص ما يمكن جعله متوافراً (أقلّه ما يُمكن القدرة الذاتية للوكيل لتحصيل المعلومات)، في المجتمع الحديث حيث تتواصل المطالبة " بالشفافية الكاملة " في الإزدياد.

ومع ذلك هناك توتّر بين هذه القيمة وسلسلة اخرى من المواضيع: حقّ الفرد بالسرّية، مطالب السلامة الوطنية، والدفوع التي يُقدّمها الوكلاء بأنه في بعض الحالات من شأن الشفافية الكاملة أن تُلحق الضرر بأنواع أخرى من المفاوضات الدقيقة على الأخصّ اذا كان يجب حصولها خلال الفترة التي لا تزال فيها المفاوضات جارية. بالطبع انّ الوكلاء يستفيدون من هذه التبريرات وغيرها لعدم الكشف عن مزيد من أفعالهم بحيث أنّ المأزق الآخر لأي نظام سياسيّ هو تحديد المدى الذي يمكن فيه تبرير مقاومتهم. كما أنّ الشفافية الزائدة قد تؤدي أيضاً الى المطالبة بأنواع أخرى من المساءلة لأن الذين يراجعون المعلومات يستنتجون وجود معايير إضافية يجب أن يخضع الوكلاء لمساءلتها.

إنّ الشفافية والمساءلة كليهما حاسم لمحاربة الفساد. ولكنّ استراتيجيّات محاربة الفساد تتطلّب الكثير من الاجراءات من أنواع أخرى،[٤] لمجرّد ان النهايات المطلوبة في المحاسبة والمساءلة الزائدة تمتدّ الى أبعد من استخدامها في منع أو اكتشاف أعمال الفساد. إن هذا التمييز أمر مهمّ. والإخفاق في الإقرار بهذه الفروقات أو مجرّد دمج العبارات الثلاث، يوضح قسماً من مقاومة الوكلاء للعبارتين الأخريتين. إنّ مبدأ جعل المساءلة والشفافية مرتبط فقط بالفساد قد يجعل مُجرّد متطلباتهما تظهر كتهمة للفعل الخاطىء أو كتهديد مُبطّن لكيفية استخدام ما ينتج عنهما. إنّ هذه المقاومة قد لا تكون مبرّرة في نظر الرؤساء ولكنّها توضح مدى صعوبة تحقيق مُطالبتهم بشفافية أكبر. انّ هذه الآليات والاتجاهات التي تؤدّي الى إقامتها ليست محصورة في أميركا اللاتينية وإنّما هي حقاً في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك فإنّ هذه الدراسة ستُركّز فقط على التجربة في المنطقة خاصةً انّها تتعلّق بالمحاكم ووضعها والدخول عبر ذلك الى موضوع الشفافية.

لماذا تُطالب المحاكم بالشفافية؟

إن المحاكم التي كانت تُصنّع سابقاً فرع الحكومة الأقلّ خطراً تتمتّع الآن أو تُعاني من إعادة إعتبار لهذه الصفة المميّزة. وتُشير عبارة " الأقل خطورة " إلى دور المحاكم التفاعليّ بشكل رئيسيّ. بعكس السلطتين التنفيذية والتشريعية " ومجموعة أخرى

من المؤسسات المستقلّة " يُمكن للمحاكم القيام بالقليل بمبادرتها الخاصة. فبدلاً من ذلك يجب عليها انتظار الآخرين لطلب تدخّلها. ويمتدّ هذا التمييز أيضاً الى الطبيعة المحصورة جداً لما يُمكن للمحاكم أن تقوم به عند دعوتها الى التصرّف. فهي تبُتّ في المنازعات وتُحدّد كيفية تفسير وتطبيق القانون وتفرض العقوبات وتأمُر ولكنها غالباً ما لا تستطيع تنفيذ تطبيق أحكامها.[٥]

خلال السنوات الأخيرة، وفي الوقت الذي لم يتغيّر فيه الدور التفاعليّ للمحاكم بصورة عامة، هناك ميل لجعل قراراتها تأخذ تأثيراً أكبر. وتبرُز مجدداً في هذا المجال عدّة تطوّرات خارجية تقف وراء التغيير: كلما إزداد الإعتماد على القانون لضبط السلوك العام والخاص إزداد نموّ الإطار القانوني بحدّ ذاته (وبالتالي إزداد عدد المجالات التي تتأثر فيها أعمال المجتمع وتفاعلاتها). وبرزت جماعات أكثر تفاعلاً حيث الأفراد والمجموعات غير قادرين على عيش حياتهم العادية دون أن يلجأوا من وقت الى آخر الى تكدير مشاعر بعضهم البعض. انّ تنوّع النسيج الإجتماعي وغياب الأنظمة الشخصية (حيث يعرف كلّ فرد ويتصرّف وفقاً لغاياتها المحدّدة) ونشر التأكيد على المساواة في الحقوق والمعاملة، كل هذه الأمور جعلت الإطار القانوني وبالتالي دور المحاكم في تطبيق القانون مركزيّاً أكثر في حلّ جميع أنواع النزاعات. بالإضافة الى ذلك، راح العاملون الإجتماعيون ينظرون الى المحاكم كوسيلة بديلة لحلّ القضايا السياسية الأوسع بحيث أنهم أحالوا على القضاء ما لم يتمكنوا من متابعته بنجاح في المنابر السياسية التقليدية.[٦] وأخيراً وفي العديد من الحالات بدأ عدد من المسؤولين في السلطتين التنفيذية والتشريعية يميلون أكثر فأكثر الى إحالة المواضيع التي لا يمكنهم أو لا يريدون حلها بأنفسهم الى المحاكم. وهكذا فإنّ القضاء المسؤول في الماضي عن حلّ سلسلة من النزاعات الصغيرة بين الأفراد بدأ الآن يلعب دوراً سياسياً أوسع، علماً بأنه بالنسبة لمسؤوليته التقليدية والخاصّة بدأ المواطنون ينظرون الى ما يمكنه أن ينتج عن التأثير المتراكم لآلاف الأحكام الفردية على كيفية توزيع المصالح العامّة والخاصّة.[٧]

وهكذا فإنّ الصلاحيات المعززة للقضاء أضحت تجذب مزيداً من الإنتباه حول كيفية عمله، وتثير لو ببطء أشد من غيره من الفروع الحكومية، مطالبة المواطنين بمزيد من الإطلاع على جميع أوجه نشاطه. وهكذا فإن سلطة أكبر للوكيل لا بدّ أن ترافق الرغبة في مزيد من الشفافية (والمساءلة) من جانب الرئيس بخصوص المعلومات حول كيفية إتخاذ القرارات واستعمال الثروات والإدارة الداخلية والمطالبة ببعض القدرة الخارجية على توفير معلومات عنها، ربّما أثرّ كلّ ذلك على معايير الإداء التقليدية.

عندما كانت النظرة الى المحاكم أقلّ أهميّة، وربّما خاضعة أكثر للسلطتين التنفيذية والتشريعية، لم يكن أحد يهتم حقاً بأيّ من هذه التفاصيل، ربّما لأنه في النهاية ليس من واجبهم. وبما أنّ القضاء أصبح أكثر إستقلالاً ونظراً لإزدياد قدرته على التأثير في القيم الإجتماعية وجد القضاة انفسهم فجأة عرضة لمطالبات غزيرة من المعلومات التي لم تكن مهمّة في السابق. وبما أنّ المساءلة الخارجية والشفافية لم تكن أبداً جزءاً من التقليد القضائي يطرح هذا الأمر مشكلات بالنسبة لنوع المعلومات التي يجب إعطاؤها وانعكاسات ذلك. إن النتائج هي أكثر من مسألة مساءلة ولن تتمّ معالجتها هنا. وهكذا فإنّ طبيعة المعلومات هي النقطة الأساسية للشفافية ولذلك تمّ التركيز عليها في بقية هذا البحث.

لماذا تقاوم المحاكم المزيد من الشفافية في عملياتها الخاصّة ؟

شكلت المحاكم آداة ضغط لإجبار دوائر الحكومة الأخرى بأن تكون أكثر شفافية. ولكن المحاكم اعترضت غالباً على تطبيق نفس المبادئ على وضعها. المسألة المركزية هي أنّ المحاكم في أميركا اللاتينية وأيضاً المحاكم في الكثير من أنحاء العالم ليس لديها تقليد في مجال الشفافية. وهكذا وبكل بساطة تثير المطالب الجديدة ممانعة ولو على سبيل خرق الروتين. يتطلب المزيد من الشفافية تغيير كيفية تنفيذ العمل بالطريقة السابقة ويحتاج الى جهود إضافية وقد يبدو في الكثير من الحالات بأنه يتعارض مع دور القضاء التقليدي والقيم التي يجّسدها. إنّ بعض الصعوبات التي تواجهها المحاكم في الإستجابة الى هذه المطالب الجديدة هي صعوبات مشتركة ايضاً مع بقية القطاع العام. بعضها الآخر إمّا مبالغ فيه في حالة القضاء أو أنها فعلاً فريدة على روحيته التقليدية.

المعالجة التقليدية: إنّ مبدأ تطبيق الشفافية هو جديد على كامل القطاع العام ويواجه معارضة متوّقعة من جميع أفراده. وعلى الرغم من ذلك فهو جديد بالنسبة للمحاكم بشكل خاص بسبب غياب الإهتمام العام لمدة طويلة بنشاطها أو إدراكها. ذلك أنه حتى في البلدان الأكثر منازعات يكون الإتصال المباشر بالقضاء محصوراً بأقلية من السكان. في جميع أنحاء أميركا اللاتينية، إنّ هذه الصلة محصورة بشكل أكبر، جزئياً بسبب إنخفاض درجة أهميّة المحاكم ومن ناحية أخرى بسبب سلسلة من العوائق (الكلفة والموقع وجهل المواطن أو عدم ثقته). وعندما يقلّ اللجوء الى مؤسسة محددة إضافة الى اعتبار تأثيرها متدنٍ فمن الطبيعي أن يكون الإهتمام أقلّ في معرفة ما تقوم به. كما أنّ طبيعة أكثرية قضايا المحاكم بحدّ ذاتها، منازعات بين أفراد، تميل الى زيادة عدم الإهتمام إضافة الى الإتجاه بالإعتماد على المحامين كوسطاء. ذلك أن المحامين المعتبرين حائزين على

الإدراك اللازم لجعل الأمور تسير في هذا الإتجاه كانت لديهم أيضاً مصلحة خاصّة في الإبقاء على العميل في العتمة.

كما أنّ المحاكم كانت معفاة تقليدياً من توفير انواع المعلومات المنتظرة من جانب مؤسسات عامّة أخرى حتى خلال الأزمنة السابقة: وعلى هذا فإن مستويات الموازنة واستخدام الأموال وإحصاءات اساسية حول الإداء (عدد القضايا المستلمة والمعالجة) وطرق التوظيف ووسائل إختيار الأفراد. تعطى عدّة تفسيرات في هذا المجال. أوّلاً، إنّ المبالغ المالية وغيرها من الثروات المستخدمة من جانب المحاكم كانت دائماً قليلة وغير خاضعة الى الكثير من التغيّر. ثانياً، حتى التغييرات الأساسية نادراً ما تشكل نسبة ١% من الموازنة العامّة ولا تتناول عادة سوى الأمور نفسها: برامج لإنشاء وحدات محاكم جديدة أو المناصب القضائية، بحيث لا يتمّ تغيير نوع الخدمات المتوّفرة. ثالثاً، إنّ الإتجاه القائم منذ زمن طويل بعدم النظر الى القضاء كمركز خدمة عامّة يساهم أيضاً في هذه النظرة. فالكثير من القضاة يفضّلون تحديد "نتاجهم" بأنه العدل، وهو بالتالي ليس كميّة قابلة للقياس. إنّ احتساب الكلفة والمنافع وتقدير الوقت أو حتى تعداد العمليات كان بالتالي يبدو وكأنه يحط من قدر القضاء.

الضعف في معالجة المعلومات: لكي تكون مؤسسة شفافة يجب عليها أولاً أن تجمع وتنظم معلوماتها داخلياً. عانت المحاكم في أميركا اللاتينية بصورة عامّة من ضعف شديد في الإداء في هذا المجال، وبالتالي إنّ جزءاً من مشكلة زيادة الشفافية تكمن في عدم جمعهم حتى لأبسط المعلومات الأساسية. ومنذ عشرين سنة خلت عندما بدأت برامج الإصلاح القضائي في دورتها الأخيرة في المنطقة لم يكن أمراً غير عاديّ للمحاكم غياب المعلومات الدقيقة عن عدد القضاة الموّظفين. وحتى في أيامنا تميل المعلومات بشأن نماذج التوظيف الى التقطع والتفاوت وقد لا يكون للمكاتب المركزية للأفراد سجلات صالحة عن الموّظفين وما يقومون به. [٨]

ونظراً لأنّ القضاة ينظرون غالباً الى موّظفي الإدارة بمثابة شرّ لا بدّ منه تكون في أغلب الأحيان عملية إستخدام موّظفين رفيعي المستوى الإداري أولية دنيا. وبالتالي فإنّ إدارة الشؤون العادية والإحصائية كالموازنات والموّظفين وجردات الأعتدة والمعلومات بشأن المشتريات يمكنها ان تستريح في الفوضى. وينطبق ذلك على المستوى المركزي ولكنه يتراكم عندما يلزم تقديم إحصاءات من محكمة مقاطعة أو

محكمة محليّة. ويعتبر هذا الموضوع عن حق إحدى الأولويات على الرغم من أنّ النيّة في الخداع قد تكون جزءاً من المشكلة. ومع أنّ المحاكم العليا غالباً ما تصرّ على الإطلاع على أدق التفاصيل الإدارية فإنّ أفرادها تنقصهم المعرفة بشؤون الموازنة وغيرها من أنواع الإدارة الأمر الذي يحوّل نظرتهم العامّة الى ناحية أخرى من المشكلة الأوسع.

وتركّزت النظرة التقليدية الأخرى على أبسط إحصاءات الإداء: معلومات حول ما يستلمه القضاة وحسن إدائهم في معالجة أعباء عملهم. إنّ محاكم قليلة في المنطقة تحاول فعلاً تتبّع أثر الإداء الفردي للقضاة، والأمثلة الثلاث على ذلك هي البرازيل وكوستاريكا وكولومبيا. ومع ذلك حتى في هذه البلدان لا يزال حفظ السجّلات بحاجة الى الكثير من العمل. غالباً ما يوجد تضارب حول كيفية قيد الحالات (الشكاوى أو الشؤون، وبشكل خاص أيّ مستند يوّقعه القاضي) وجهود غير كافية للتدقيق في صحّة المعلومات وتأخير متكرّر دائماً في توفير المعلومات. بالإضافة الى ذلك، حتى في الأنظمة الأكثر تعقيداً تتجّه الفئات الأساسية نحو الإتساع الزائد: القضية المنتهية يجب ان تكون قضية مرّت عبر كامل الإجراءات أو أقفلت. عادة لا يُبذل الجهد الكافي في سبيل التمييز بين أنواع الشكاوى بحيث أنّ قضية مستعجلة لتحصيل الديون تعتبرمثل قضية إفلاس معّقدة. وتتنوّع أيضاً سياسات جمع الإحصاءات ونشرها ولكنّ الوضع الأكثر شيوعاً هو عدم جمع إحصاءات الإداء بشكل منظم وبالتالي فإن ما هو متوافر منها لا يمكن الإعتماد عليه كثيراً. وبدأت المحاكم بالإقرار بهذه المشكلات الفورية في هذا المجال، خاصّة عندما يستخدم الغير ما ينشرونه لتقييم الإداء القضائي. وتبيّن مؤخراً، في كلّ من البرازيل والأرجنتين، بأنّ الدفاع الوحيد الذي تستطيع المحاكم تقديمه مقابل هذا التقييم كان الإقرار بضعف نوعية إدارتهم الذاتية للمعلومات.[٩]

التناقض الملموس مع استقلال المؤسسة: إنّ التغييرالملحوظ في أرجاء منطقة أميركا اللاتينية خلال العقدين الماضيين هو إزدياد الحكم الذاتي الذي تتمتع به أنظمة المحاكم. ومع الإنفتاح الديمقراطي في الثمانينات تمّ تعديل الدساتير لتغيير طرق الإختيار القضائي وأشكال الإدارة القضائية والمخصّصات في الموازنة وغيرها من العناصر التي يُعتقد بأنها تتدخل في استقلال المؤسسة. وفي الوقت الذي تبرز فيه الحاجة الى مزيد من التحسينات في الكثير من الدول أصبحت تقريباً جميع المحاكم في المنطقة متحرّرة بشكل ملحوظ من التدخل السياسي عمّا كانت عليه قبل عشرين سنة. وفي هذا المجال، إنّ مطالبة المحاكم بتوفير مزيد من المعلومات حول نشاطها الداخلي أو الخضوع الى

أنواع المساءلة الأفقية (تدقيق حساباتها، مراجعة التوظيف أو المشتريات، تقديم التصريح بالممتلكات من قبل القضاة) إزاء المؤسسات العامّة الأخرى فإنها تعتبرغالباً بمثابة خطوة الى الوراء. وفي الوقت الذي تؤيد فيه قوانين حرّية المعلومات كما هي مطبّقة على السلطة التنفيذية فإنّ المحاكم العليا أعفت نفسها أحياناً من متطلبات مشابهة.[١٠] ولا يصحّ ذلك فقط في أميركا اللاتينية إذ يبدو أنه أنّ القضاة في الولايات المتحدّة يتمتعون بمعاملة خاصّة بالنسبة لنشر تصريحاتهم الفردية عن ممتلكاتهم. ومع ذلك، ففي اميركا اللاتينية قد يؤدي كلّ من التقليد المتمادي بعدم كشف أي شيء (بسبب عدم وجود مطالبة بمثل هذه المعلومات) والخشية من مزيد من الشفافية الى تقويض المكاسب الأخيرة باتجاه إستقلالية المؤسسة والنزوع الى تقوية الممانعة للمطالب الجديدة. ويتضاعف هذا التأثير مع سوء حفظ السجلات من جانب المحاكم والإنعكاسات السيئة أحياناً للسماح لغرباء بالتدقيق في المعلومات التي تحصّلها المحاكم.

التناقض الملموس مع استقلال الفرد: إنّ القلق من نشر تصريحات القضاة حول ممتلكاتهم والإحصاءات حول إدائهم الفردي أو حتى، في بعض الحالات آرائهم الخطيّة، كلّها أمور تُنبيء بقلق آخر: إحتمال إستخدام هذه المعلومات أو غيرها بمثابة قاعدة للضغط عليهم لإتخاذ قرارات مخالفة للقانون. في حالة كوستاريكا، وهو بلد يتمتع بقاعدة معلومات جيدة وخارقة حول إحصاءات الإداء، ذكر أن رغم القدرة على احتساب معدّل الوقت المطلوب للحكم فلم يتمّ ذلك بسبب اعتراضات محتملة من القضاة انفسهم. وفي الوقت الذي يقدّر المرء قلق القضاة، قد يتوّجب عليهم الأخذ بعين الإعتبار أنّ الأحكام التي يصدرونها في السرّ ليست اقل خضوعا للضغوط من سواها وان تدقيق الرأي العام يوّفر أيضاً حماية ضدّ تدخل القوي.

التناقض الملموس مع حق الفرقاء بالسرّية: والحجّة الأخيرة في معارضة المزيد من الشفافية كان التأثير على الفرقاء المتخاصمين انفسهم. من الواضح أنّ ذلك يتعلق فقط ببعض أنواع المعلومات، وبشكل خاص حول الفرقاء في الشكوى والنتيجة المحتملة. ويُسارع المراقبون العليمون في هذا المجال الى الإشارة بأنّ هناك بعض أنواع من الشكاوى حيث تعتبر المعلومات سرّية. والإشارة هنا بشكل عام هي الى الدعاوى التي تعني القاصرين.

ومع ذلك توجد هناك أيضاً اعتبارات أخرى. فالمعلومات عن قضايا تحريض الموّظفين ضدّ أرباب العمل التي تمّ أستخدامها لوضع الموّظفين على اللائحة السوداء

تبقى على سبيل المثال أمراً مثيراً للجدل. فهناك أمثلة موثّقة عن مؤسسات تفتش في قواعد معلومات المحكمة لجمع اسماء الذين قدموا قضايا عمل ومن ثمّ تعمد الى تزويد أرباب العمل المحتملين بها. كما أنّ المعلومات المتعلقة بالتاريخ الطبّي للفرقاء من شأنها أن تكون مسيئة. وأثيرت أيضاً أسئلة حول ما إذا كان يجب إعتبار شكاوى تحصيل الديون ذات خصوصية بسبب الإنعكاسات السلبية المحتملة على الدائنين الذين يطلبون قروضاً جديدة.

وتجدر الإشارة الى أنّ الإخفاق في نشر الأحكام مردّه في أغلب الأحيان إلى أسباب إقتصادية (النقص في التمويل للنشر) أو تقنية (غياب القدرة على تنظيم النشر بواسطة شبكة الإنترنت). والأمر الجدير بالإهتمام هو أنّ السلطة القضائية في المكسيك مثلاً، التي تأخذ الموقف الأشدّ بشأن الأحكام العائدة الى الفرقاء، لا تزال تنشر معلومات كافية عن مباشرة الدعوى لإجراء المناقشات حول الحكم الذي يتناول الفريقين. يمكن للمرء ان يحدّد بسهولة في مكسيكو (بمطالعة المجّلة القضائية) أنّ أحدهم إتهم بجريمة أو كان مدّعى عليه في قضيّة مدنية. والأمر الأصعب هو التأكيد ما إذا كانت التهم الأساسية قد ثبتت. والمحاكم التي تتفادى نشر أسماء القاصرين يمكنها أن تجعل أسماء أهلهم قيد التداول. باختصار إذا كان الإخفاق في نشر الأحكام هو سياسة واعية لحماية الحق في الخصوصية فلم يتم تطبيقه باستمرار أو كلياً بشكل ذكي. بالإضافة الى ذلك، وباستثناء القضايا الجزائية والقضايا الشبيهة بتحصيل الديون، حيث يمكن إجراء المرافعات بشأن حق المجتمع بمعرفة هوّية المذنبين، فالمهمّ ليس معرفة من كان متوّرطاً وإنما ماهية الحكم. يعني ذلك أنّ الأحكام بدون الأسماء تخدم نفس الغايات مع حماية الحق في الخصوصية.

يؤدي ذلك الى النقطة الأخيرة: إذا كان أحد ادوار المحاكم الأساسية هو تطبيق الإطار القانوني، وبالتالي التشجيع على التقيّد بالانظمة التي يعتبرها المجتمع مهمّة، فلا يمكن حصول ذلك ما لم يعرف جميع المواطنين ما تقرّره المحاكم. لا وجود هنا بالضرورة للتناقض بين تأثير تطبيق حكم القانون وحق الفرقاء بالخصوصية لأنّ المهم هو مضمون الحكم وليس أسماء الأفراد. وقد يتطلب إزالة هذا الإنقسام الخاطئ القليل من العمل الإضافي من جانب المحاكم (مثلاً، إفراغ الحكم من الأسماء وغيرها من معلومات التعريف)، ولكن معظم المحاكم قد يحتاج الى ذلك فقط في عدد محدّد من القضايا. إنّ حرمان المواطنين من التعرّف على كيفية بت المحاكم بالقضايا العديدة التي تستلمها من شأنه أن يحوّل العمليات القضائية الى شيء مختلف قليلاً عن خيار حلّ النزاع شخصياً.

نظرة أخرى الى الحجج المؤيدة لمزيد من الشفافية القضائية: كما ورد أعلاه فإن لدى المحاكم الكثير من الأسباب لعدم إعطاء مزيد من المعلومات حول نشاطها، وإنما يظهر أنّ أياً من هذه الأسباب غير قابل لتجاوزه. بالإضافة الى ذلك، إنّ الحجج المؤيدة لمزيد من الشفافية قد تبدو اكثر قوة في حال تطبيقها على القضاء ممّا تبدو عند تطبيقها على سواه من المؤسسات الحكومية.

التأثير على قيمة الإنتاج الذاتي للمحاكم: على غرار إمرأة قيصر يجب ان تكون المحاكم فوق الشبهات إذا كان لقراراتها أن تعطى السلطة التي تستحقها. بسبب إفتقاد المحاكم عادة الى السلطة للإجبار على التقيّد بأحكامها فمن المهمّ بشكل خاص إعتبارها صادرة بشكل عادل بزيادة فرص تنفيذها الفوريّ. إنّ ذلك ليس مجرّد مسألة نوعية القرارات الفردية (رغماً من المدى التي تصله فإنّ هذه القرارات يجب نشرها)، وإنما ايضاً مسألة إدراك نوعية القضاة ونظام المحاكم بكليته. يردّ القضاة احياناً بأنّ الكشف عن مزيد من المعلومات حول النشاط الداخلي (الإختيار وإجراءات الإنضباط، واستخدام الموازنات وغيرها) يؤدي فقط الى إشاعات خبيثة. ولسوء الحظ إنّ هذه الإشاعات والشكوك قائمة أصلاً في أغلبية مناطق البلدان. ومن شأن رفض تزويد المعلومات أن يبدو فقط وكأن هناك المزيد لإخفائه.

التأثير على تعزيز الإداء القضائي: لم يعد سرّاً أيضاً أنّ محاكم المنطقة تواجه الكثير من مشاكل الإداء. وفي سبيل حلها بشكل ملائم تحتاج المحاكم الى مزيد من المعلومات كما أنها ستحصل على المساعدة من المعلومات الخارجية. هناك عدّة طرق قد تؤدي بهذه المعلومات الى المساعدة. أوّلاً، إن معرفة المحاكم بأنّ نشاطها لم يعد مخفياً من شأنه ان يُقنع هؤلاء القضاة الجانحين الى الإداء الضعيف أو غير المنتظم أن يتفادوا التجربة. ومن المعترف به مثلاً أنّ المراقبة بواسطة نقابات المحامين وبواسطة ناشطين في منظمات غير حكومية قد أنتج تأثيراً إيجابياً جداً على النشاط القضائي في الولايات المتحدّة وغيرها من البلدان.[٢١] وفي الأرجنتين يُعتقد بأنّ نشر الأحكام الصادرة في قضايا السمعة قد أحبطت بعض أنواع من التغاضي بين الفرقاء والقضاة الذين يرأسون المحكمة. ثانياً، إنّ الموجودين في الخارج والذين يمكنهم الحصول على المعلومات يمكنهم تحديد قضايا غير منظورة من جانب أولئك المنغمسين في العمل اليومي في إدارة العدل. حتى إن المحاكم التي تنتج كميّات ملائمة من المعلومات الجيّدة لا يُتاح لها سوى

الوقت القليل لتحليلها. فهي المحاكم ليست أساساً مؤسسات أبحاث وبالتالي يمكنها الإستفادة من أبحاث أجراها آخرون. مثلاً، أظهرت دراسة مؤخراً في الولايات المتحدّة إنخفاضاً مقلقاً في حلّ القضايا بواسطة قرارات قضائية (حتى دون مستوى الرقم "العادي" في هذا البلد)[١٢] . وأثار ذلك أسئلة حول الإفراط في تخصيص العدل الذي يحتاج الى مزيد من الإستكشاف لتحديد لماذا يحصل ذلك و ما هي النتائج والإنعكاسات الأخرى. إنّ مثل هذا الإتجاه لم يكن يُحتمل ان تلاحظه المحاكم بنفسها. وهو يشكل مثلاً على ما يمكن ان ينتج عنه السماح للموجودين في بالحصول على المعلومات.

التأثير على تطبيق حكم القانون: كما أوردنا سابقاً، إذا لم يتعرّف سوى الفرقاء المباشرين الى كيفية البت في الدعاوى، فإنّ التأثير على تعزيز حكم القانون ينخفض بشكل حاد. والإهتمام المحدّد في هذا المجال هو نشر الأحكام بحيث يعرف المواطن، مثلاً، أنّ الآباء الذين يرفضون دفع نفقة إعالة الإبن أو أرباب العمل الذين يصرفون العمّال دون وجه حق، ستتمّ معاقبتهم على غرار الدائنين الذين يتجاهلون مسؤوليتهم في تسديد قروضهم. ومع ذلك، هناك أنواع أخرى من الشفافية مهمّة أيضاً في الإثبات بأنّ القضاء يتوصل الى قراراته العادلة وبأنّ القضاة هم فوق أيّة شبهة وبأنه يقوم بأعماله الأخرى طبقاً للمعايير التي تسود القطاع العام بكامله. وطالما أنّ المواطنين غير مقتنعين بأنّ القضاة ملتزمون بأنفسهم بحكم القانون فإنّ تأثيرهم على تطبيقه على الآخرين لن يكون كبيراً.

أنواع الشفافية وبرامج زيادتها: فيما يلي وفي الأقسام الأخيرة نتناول مناطق محدّدة حيث تحتاج الشفافية القضائية الى توسيع مع إقتراح طرق تنفيذ ذلك.

الشفافية في الإدارة: ان ادارة المحاكم هي من أسهل المجالات واقلها تطفلاً حيث يمكن ويجب زيادة الشفافية. في أميركا اللاتينية تشرف على أنظمة الإدارة حالياً المحكمة العليا (أو في الأنظمة الفيدرالية المحكمة العليا المعنية لكلّ نظام على حدة) أو من قبل مجلس القضاء. [١٣] تفوّض التفاصيل اليومية للإدارة الى موّظفين إداريين مسؤولين بدورهم، غالباً عبر مدير إداريّ مركزي، تجاه هيئة الحكم القضائي. يختلف مستوى التدخل القضائي في إدارة الأعمال اليومية للنظام الإداري وإنما التوصية العادية أنه يجب التخفيف كثيراً عن القضاة لأنّ لديهم أموراً أخرى يشغلون بها وقتهم. وهكذا من المفاجئ أن يعترض أحياناً القضاة على كشف معلومات حول شؤون إدارية مثل الموازنات

والإلتزامات أو توظيف إداريين أو يعترضون على مبدأ خضوع هذه الوظائف، كما هو مطبّق في القضاء، لنفس القواعد والإجراءات التي يخضع لها القطاع العام.

في الوقت الذي قد يعيق هذين المطلبين بعض الممارسات الإستنسابية (يمارسها أحياناً القضاة، وإنما عادة يمارسها أكثر موّظفيهم[١٤]) فإنّ هذه الممارسات (توظيف الأقارب، وسائل أخرى غير منافسة لإختيار الموّظفين أو لإجراء المشتريات، إستعمال أموال خارج الموازنة كتعويض تمثيل وما شابه) ليست بحدّ ذاتها مرغوباً فيها، وهي مسيئة وتفضي الى المحاباة والمحسوبية أو مجرّد الفساد. إضافة الى ذلك، إنّ التقيد بالنظام في المجالات الإدارية يبدو بصعوبة تهديداً لأساس إستقلال القضاء: قدرة القضاة على اتخاذ قرارات غير منحازة متأثرة بضغوط واعتبارات خارجية. في الواقع يمكن القول بأنّ الشواذات في إدارة الأموال القضائية يحتمل بحدّ ذاتها أن يكون لها هذا التأثير. وهناك حالات موّثقة استخدمت فيها المحاكم الأموال على هواها، مثلاً لمكافأة قضاة إتبعوا خط "الفريق".

وهكذا في الوقت الذي تتزايد مطالبة الشعب بمزيد من الشفافية فإن تطبيقها يشكّل أيضاً وسيلة لحماية القضاة من الضغوط الناشئة من داخل القضاء (أو منقولة عبره بالتسلسل وانّما مصدرها في الخارج).

انّ الآليات المتّبعة لزيادة الشفافية في الإدارة القضائية هي نفسها تلك المعتمدة في القطاع العام: نشر الموازنات (الموافق عليها والمنفّذة، معلومات حول الرواتب، تعيينات، إجراءات شراء مفتوحة (أي علنية). بالنسبة للمحاكم التي لديها اجراءات ادارية أكثر غموضا وفوضى فإن الخطوة الأولى هي بوضوح أن تعمد الى ترتيب أمورها الداخلية وربّما يفترض بها توظيف اداريين يمكنهم القيام بذلك بفعالية اكبر. ومع ذلك فإن المنافع المباشرة لهذه المحاكم هي أيضاً ملموسة. ومن شأن إدخال موارد ادارية أكثر تنظيماً وإنتاج تقارير داخلية (ومن ثمّ خارجية) والتأكّد من أن التعيينات والمشتريات تتمّ وفقاً لأنظمة محدّدة باستخدام الثروات بشكل أكثر فعالية، كلّ ذلك يساعد المسؤولين القضائيين على فهم ما يقوم به الإداريّون من أجل تزويدهم بتوجيهات أكثر فعالية والقضاء على فرص ارتكاب العديد من أنواع الشواذات. وهكذا فإن عبء العمل يقع على الموظفين الإداريين وتعود المنافع الى المؤسسة بكاملها وأفرادها والمواطنين الذين تقوم بخدمتهم.

الشفافية في ادارة المهنة القضائية: الأمر المفاجيء انه في هذا المجال كان القضاة الأقل ممانعة في توفير مزيد من المعلومات اذ انهم في بعض الحالات حققوا تقدّماً هائلاً على صعيدي وضع إجراءات موحّدة وجعل الإجراءات والنتائج ظاهرة علناً. ويصحّ ذلك بشكل أكبر على اجراءات اختيار الموظفين وعلى شؤون الإنضباط والتأديب حيث يشتكي القضاة غالباً من النقص في الشفافية. وشكّل المزيد من الشفافية جزءًا مهماً من التحرّك باتجاه إبعاد السياسة عن الإختيار القضائي وإدخال معايير الإستحقاق. ومع أن نسبة النجاح التي حققوها في هذا المجال لا تزال أحياناً موضع نقاش فإن مجرّد طلب مباريات علنية للمراكز ووضع معايير محدّدة للإختيار وإدخال الإمتحانات وغيرها من الإجراءات الهادفة الى اختبار قدرة المرشحين ومهاراتهم، فإنهم يكونوا قد أتاحوا المجال أمام الشعب للإطلاع والمراقبة. في بعض الحالات أقدمت هيئات الإختيار (المحاكم والمجالس الداخلية والخارجية) على مزيد من الانفتاح بإعلان أسماء المرشحين وطلب مشاركة الجمهور أو إجراء مقابلات للمرشحين النهائيين في مكان عام. أما بالنسبة لطريقة الإختيار فإن الإنتقادات الأساسية في البلدان التي تعتمد هذه الآليات لا تتركّز عادةً على العلنية وانّما على الحاجة الى مزيد من الدقة في معايير الإختيار. وشكّل ذلك جهداً متقدّماً ويبدو ان القضاة مُدركون لإمكانية إدخال مزيد من التحسينات.

ومن الواضح ان الدول التي تأخّرت في القيام بهذه التغييرات تحتاج أولاً الى اللحاق بالركب وربما إدخال التحسينات على ما فعلته الدول التي سبقتها بعد التعلّم من أخطاء الغير. بالنسبة لجميع الدول في المنطقة تبقى الفجوة الأساسية المتبقّية الشؤون العائدة الى الإدارة الداخلية للمهنة والإجراءات التأديبية وأنظمة الإحتجاج والشكاوى. وفي هذا المجال تبقى الإجراءات غير شفافة حتى بالنسبة للقضاة أنفسهم. مثلاً، في البيرو، البلد الذي لا يزال يشترط التصديق الدوريّ على القضاة الجالسين من جانب المجلس القضائي المكلّف بهذه المهمّة، تصدر القرارات عن هذا المجلس دون إبلاغ القاضي المعني بالأسباب أو إفساح المجال أمامه للدفاع. وعلى الرغم من الاعتراف بهذه القضية فإنه يقول بأن الدستور هو الذي يُفوّضه بهذه الممارسة. وفي الكثير من البلدان تتمّ معالجة الاجراءات التأديبية العادية أو الردود على شكاوى محدّدة بطريقة مُشابهة غير شفّافة بحيث أن القضاة غالباً والشعب بصورة دائمة لا يُكوّنون فكرة عمّا يرشح منها. ويُثير غياب الشفافية بوضوح مشكلة أخرى ألا وهي عدم استعداد القضاء للإقرار بوجود فساد قضائيّ واللجوء المتكرّر إمّا الى وضع القضاة المعنيين في مراكز لا يتمكّنون فيها من الأذى أو تشجيعهم على التقاعد المبكّر. إنّ الشعب يعي أكثر فأكثر هذه الممارسات وينتقدها بشدّة ويرى فيها دليلاً على ان القضاة لا يأخذون سوء سلوك

نُظرائهم بالجدية الكافية. ومن الحلول المقترحة حلّ يقضي بنقل الإجراءات التأديبية الى المجالس القضائية حيث تكون هذه الهيئات قائمة وتقوم بتنفيذ إجراءات الإختيار. وعلى الرغم من ذلك لا دليل على ان المجالس القائمة أو الهيئات الأخرى الخارجية التي تقوم بمهمة التأديب تقوم بعمل أفضل.

ويُساور القلق أيضاً مسألة التعيينات ومجرى مُراقبة المهنة (من ضمن ذلك الانضباط) بشأن تأثير المزيد من الشفافية على القضاة انفسهم. ففي البلدان التي تفرض إجراء مقابلات علنية للقضاة كجزء من آلية الإختيار تصدُر احتجاجات على أن هذا الإجراء يحطُّ من القدر وقد لا يُشجّع بعض المرشحّين للتقدّم خاصة للمراكز الرفيعة المستوى. وقد تظهر المشكلة على انها تكمن في الشكل المستعمل بدلاً من الآلية بحدّ ذاتها. وعلى غرار النظر الى التجاوزات في عملية التعيين للمحكمة العليا في الولايات المتحدة يتمّ إيراد الحجج بشأن احتمال ممارسة مزيد من الرقابة على انواع الأسئلة المسموح طرحها. إنّ الطلب من المرشحين أن يقدّموا عرضاً علنياً لا يبدو أمراً غير مقبول، ذلك انه في النهاية وفي حال تعيينهم يُنتظر منهم أن يقوموا بذلك وأكثر. وتمّت ملاحظة إحتجاجات مُشابهة على استخدام الإمتحانات الخطية وإعلان النتائج. وهنا أيضاً يكون الحلّ بإيجاد نظام أفضل وليس التخلّي عن هذه الممارسة.

صحيح ان الانضباط هو موضوع مُعقّد كما هو الأمر بالنسبة للعديد من الإحتجاجات المستندة الى الاحتيال ولإمكانية التسبّب بالضرر للبريء من خلال الإجراء العلنيّ. ومع ذلك، فإن التجاوزات الكثيرة من الناحية ألأخرى (تحقيقات غير كاملة، إحتجاز أو تقاعد القضاة الذين تورّطوا فعلاً في أعمال غير شرعية، الإستعمال الظرفيّ للإجراءات ضدّ القضاة الذين كانت جريمتهم الوحيدة إطاعة القانون دون إطاعة رؤسائهم) تدعو الى إخراج هذه العملية إلى العلن.

وهذه هي أيضاً الطريقة الوحيدة ليقتنع الشعب بأنّ " جميع القضاة " ليسوا فاسدين. ويبدو أنّ الفكرة القائلة بأنّ توفير المعلومات حول التحقيقات ونتائجها تُلحق نوعاً ما ضرراً بصورة القضاء تقلل، بشكل مأساويّ، من مدى الضرر الذي سبق ولحق بهذه الصورة في العديد من البلدان. على العكس من ذلك، إنّ إعطاء البرهان على ان القضاة أو المجالس قادرة على اتخاذ الإجراءات ضدّ نُظرائهم، عند ضمان ذلك، قد تكون الطريقة أفضل لقلب مفاهيم الشعب. كما ان المزيد من الشفافية يوفّر حماية أكبر للقاضي الفرد على صعيدي تجاوزات النظام وتنقية إسمه. ويُخطيء القضاة أيضاً

بالإعتقاد أنّ الشعب غير مُطّلع على الشكاوى التي قُدّمت ضدّ نُظرائهم والضرر الذي يُمكنه أن يلحق بسمعتهم الشخصية من جرّاء عدم تصحيح هذه الإشاعات. من الصعب أن نفهم لماذا لا يرغب قاض سُجّلت ضدّه دزينة أو أكثر من الشكاوى بتسوية هذه المسألة في أقرب فرصة.

الشفافية في الأعمال القضائية: في هذا المجال إنّ العائق الفوريّ يتمثّل بالإدارة القضائية غير المناسبة للمعلومات حول الإداء. وكما ورد أعلاه حين يبدأ الدُخلاء بتحليل الاحصاءات التي ينشُرها القضاة ويستخلصون إستنتاجات سلبية عن الممارسة، يكون الدفاع المستخدم عادةً من المحاكم بأنّ " أرقامهم " كانت خاطئة. إنّه دفاع ضعيف جداً مُساوٍ للإدعاء بجهل القانون كتبرير لخرقه. ومن أجل مصلحتهم الخاصة يحتاج القضاة في أنحاء المنطقة الى تطوير وسائل أفضل لتتبّع إدائهم. رغبوا بذلك أم لم يرغبوا فهم دائرة عامة وبالتالي تحتاج الى إحصاءات جيّدة حول الإداء لتوثيق ما تعطيه دائرتهم الى الشعب وللقيام بإجراءاتهم الخاصة من أجل تحسينه. هناك محاكم ترفض ببساطة نشر أيّ من هذه المواد، ولكن المشكلة الأهمّ هي أن ما يتمّ جمعه ونشره يتميّز بالنوعيّة الرديئة وعدم الدقة وسوء العرض وفي أفضل الحالات تقديم صورة ناقصة عن العمليات الداخلية.

يُشكّل المقياس التقليديّ الداخل والخارج بداية جيّدة. ومن الواضح أن العديد من محاكم المنطقة لم تستوعب حتى الآن هذا الأمر. وحين يتمّ دمج هذا المقياس بحساب صحيح لعدد القضاة يتوفّر مؤشر أساسيّ وهو مقدار الدعاوى لكل قاضٍ بحيث يُمكن مقارنته مع المقاييس الدولية. ومع ذلك، يُبادر منتقدي هذا القياس بسرعة الى القول أنّ الداخل وكذلك الخارج ليس نفس الشيء. إذا كانت أغلبية القضايا المعروضة على المحاكم التجارية خلاصات تحصيل الديون وإذا كانت مُعظم قضاياها تنتهي بسبب غياب التصرّف من الفرقاء أو تنتج عنها أحكام لا يُمكن تنفيذُها، يعني ذلك (١) أن المحاكم ليس لديها حقاً الكثير من العمل، (٢) بأنّ حصيلة هذا العمل لا تحُلُّ النزاعات الحقيقيّة. أمّا إذا كانت قضايا المحاكم معقّدة كثيراً حول مواضيع اساءة الأمانة والسمعة والإفلاسات أو غيرها من أنواع تنفيذ العقود ولم يتمّ حلّ هذه النزاعات، إمّا بحكم قابل للتنفيذ أو بمفاوضة تسوية، حتى ولو كان العدد الإجماليّ أقلّ، فيُمكن الإعتبار بأن المحاكم تقوم بإداء أفضل. وما لم تُدرك هذه المحاكم هذه الفروقات في أنظمة ادارة احصاءاتها ستبقى الإستنتاجات المستخلصة حول الإداء الحقيقيّ قابلة لإحتمال التضليل.

نُقرّ بأن الكثير من العوائق التي تواجه الإداء الجيّد قائمة خارج المحاكم (في الإطار القانوني، عدم ملاءة المدينين أو الإفراط في مناورات المحامين) . ومع ذلك، وبما أن المحاكم على الخطوط الأمامية في هذه النزاعات فهي في الموقع الأفضل لتحديد المشكلة عبر الإحصاءات التي تحتفظ هي بها. على غرار الإحصاءات بشأن مقدار الدعاوى مقسّمةً الى منطقة جغرافية والمواد يُمكن استخدام ذلك للقيام بتوزيع أفضل للثروات وإقامة توثيق أفضل لعدد أكبر منها. وإذا لم يتمّ ذلك فإن هذه القرارات التي تحتاج عادةً الى موافقة السلطة التشريعيّة سيتمّ اتخاذها طبقاً لمعايير سياسية صرفة أو طبقاً لمفاهيم أحدهم حول احتمال تطبيقها. ونورد في هذا المجال فقط مثلاً واحداً: رغم أنّ محاكم العمل في البرازيل لديها عبء عمل أخفّ ومجال تصرّف أقلّ من المحاكم الفديرالية ومحاكم الدولة، فإن الكونغرس وافق على إضافة ٣٠٠ قاضي عمل. ويبدو أنّه تجري حالياً مناقشات حول ضرورة خلق سلطة قانونية منفصلة للزراعة دون أيّ احصاءات لعدد مثل هذه القضايا وبالتالي الحاجة الموضوعية الى معالجتها بشكل منفصل. وفي العديد من الدول الأخرى تُدرس حالياً اقتراحات لإنشاء محاكم تجارية منفصلة (عادةً ترحّب بها المصارف) وانّما في غياب أي أسس اولية مثل تقدير عدد القضايا التي قد تُحالُ اليها.

كلّ هذه الأمور تُبعد الى حدّ ما عن الاهتمام بالشفافية ولكنها تُشير الى أنّ احصاءات أفضل حول الإداء الداخلي وعلى الأخصّ حول مقدار الدعاوى هي امور أساسية للمحاكم بحدّ ذاتها كجزء من مسؤوليتها لتتبّع وتحسين إدائها. في الواقع يُشكّل ذلك أيضاً مجالا بدت فيه متطلبات الشعب بالشفافية أقلّ إلحاحاً بسبب رداءة نوعية ما هو متوافر (عادةً منشور في نهاية السنة يُوزّع من قبل المحكمة العليا) إضافةً الى غياب الرغبة بتفسير هذه الإحصاءات أو غيرها. وهكذا تتاح هنا فرصة أمام المحاكم لتوفير أرقام افضل والمبادرة الى بحث حول تفسيرها. ونحذر في هذا المجال من أنّ أيّ بحث في هذا الخصوص قد يتحوّل الى نقاش لأنه لا بُدّ أن يكون بين الجمهور أفراد أصحاب خلفية أو ميل للقيام بتحليلهم الخاص. وعلى الرغم من ذلك فإن مثل هذا النقاش يكون تطوّراً صحيّاً بالغ الأهمية بحيث يتمّ نزع المسائل القضائية والمطالبات بالإصلاح من المجال الروائي للتندر ووضعه على منصّة تجريبيّة وثقافيّة أكثر صلابةً. وخلال هذه العملية يمكن للشعب أن يبدأ بإدراك بعض العوائق غير القضائية التي تحول دون تحسين الإداء والإنضمام الى القضاة في سبيل تقدّم أحكامهم. ولسوء الحظ، عندما لا تسير أيّ أمور في قطاع القضاء لا بدّ للمحاكم أن تحصل على الملامة. ربّما قد تستحق بعضها

وانما بالتأكيد ليس كلّها. من شأن إستعدادها لتوفير وإيضاح معلومات اساسية حول سير عملها ان يشكّل دعماً كبيراً لفهم أوسع للعوائق التي تواجهها.

وبما أنّ المطالبة بالشفافية في هذا المجال لا تحصل غالباً، يُشكّل هذا الوضع مرتكزاً يُمكن للمحاكم أن تستفيد منه أكثر. من شأن دمج التحليل الجيّد والمعلومات حول الإجراءات الإدارية أن يُساعد على توثيق الحاجة الى مزيد من الثروات أو الى مزيد من الحرية في توزيع ما لدى المحاكم.

كما أنه بالتأكيد يُساعد على محاربة ميل السياسيين الى التدخّل في مختلف القرارات الداخلية بإعطاء الدليل على عدم ملائمة المعالجات السياسية للحاجات الحقيقية. ومن شأن ذلك أن يُظهرأيضاً القيود التي تفرضُها بعض الشروط القانونية والدستورية، مثلاً، مادة دستورية تقضي بتعيين قاض في كلّ مركز سكنيّ يفوق حجماً محدداً. فإذا أمكن الإثبات أن العديد من المراكز الأصغر لا تنتج عملاً كافياً حتى لقاضٍ واحد يُمكن عندها إلغاء مثل هذه القيود.

لم يعد بوسع المحاكم المعاصرة رسم سياسة استناداً الى عدد السكان، كما لا يُمكن لها أن تسمح للآخرين بوضع سياستها استناداً الى آراء واضحة دون علاقة بالقيم وتعزيزها. في سبيل عمل أفضل، تحتاج المحاكم الى معلومات أفضل حول كيفية عملها. ومن أجل تأمين الدعم المطلوب لتنفيذ هذه السياسات المطوّرة فإنها تحتاج لتقاسم هذه المعلومات مع جمهور أوسع. الخاسرون أقليّة صغيرة (الجماعات التي تنتج عملاً قليلاً لتبرير وجود قاضٍ دائم، القضاة الذين يعالجون بضع مئات من القضايا فقط سنوياً، أعضاء مجلس الشيوخ الذين يرغبون بوضع القضاة في مدنهم الخاصة). وتتطلّب مصالح الأكثرية أو مصلحة الشعب الأوسع ألاّ يُملي الخاسرون ما يجب فعله.
الشفافية في اتخاذ القرار: تمّت سابقاً مناقشة موضوع إعلام الشعب بشأن ما اسطرت عنه الأحكام والأسباب الكامنة وراءها، ولكن الأمر يتطلّب هنا مزيداً من الإيضاح. فحتى لو كان من الواجب إخفاء هويّات الفرقاء لا يُمكن للمحاكم أن تؤدي مهامها بشكل ملائم اذا لم يكن الشعب على علم بقراراتها. إنّ إقدام المجلس الأعلى على نشر قراراته غير كافٍ، ذلك أنّ تأثير تطبيق القانون للمحاكم مرتبط مباشرةً بالأحكام الفردية مهما كانت هذه القضايا عاديّة والمبالغ المحكوم بها مع التأخير في الوصول الى حسم القضية نهائياً. يُعتبر توفير المعلومات حول كميّة وكيفية ما تُقرّره المحاكم بمثابة رسالة إلى الشعب تؤثّر على سلوك الناس بخصوص مخالفة القانون أو رفع المنازعات الى

المحكمة. تُشكّل إمكانية التنبؤ بتنفيذ القانون غالباً الخطوة الحرجة الناقصة التي تشرح لماذا يتمّ تجاهل العديد من القوانين بشكلٍ روتينيّ كما يعتقد أيضاً بأنها تؤثر بشكل كبير على تراكم العمل في المحاكم (عندما ينظُر مُتداعٍ مُحتمل الى العملية القضائية بمثابة يانصيب لا يُمكن التنبّؤ بها فإنّه يُصبح أكثر ميلاً للمجازفة بإمكانية الربح).

وكما أشرنا أعلاه تُشكّل الشفافية أيضاً وسيلةً لتخفيف التجربة القضائية في الإستسلام لمغريات خارجية من أجل حلّ القضايا. فعندما يعرف القضاة انّ قراراتهم ستكون معروفة من الناس وقد تتعرّض للمناقشة والانتقاد من جانب زملائهم ومن جانب مراقبين خارجيين يُصبح لديهم أكثر من سبب واحد لعدم الإنحراف عن متطلبات القانون. والحجّة المعاكسة التي تقول أنّ نشر قراراتهم يُشكّل مصدراً سلبياً للضغط على القضاة (بسبب خوفهم من انتقاد الشعب للأحكام القاسية الشرعية) قد ينطوي أيضاً على بعض الحقيقة ولكنّ يبدو أن المخاوف مبالغ فيها على ضوء التجربة في البلدان التي تتوافر فيها الأحكام علناً وتتناولها الصحافة بشكل عاديّ ومتزايد.

بالإضافة الى ذلك يُمكن لنشر القرارات أن يُشكّل سلاحاً مفيداً جداً لإحباط مشكلة الفساد القضائي في البلدان التي تعاني منه.

في المجتمعات المعاصرة، حيث تتزايد مطالبة المواطن بفهم السياسة العامة، قد يكون هناك أيضاً مجال لمزيد من تخفيف المفاهيم التقليدية بشأن هذا النوع من الشفافية. ويمكن للمحاكم بصفتها مؤسسة، بدلاً من القضاة كأفراد، أن تأخذ بعين الاعتبار المناقشات العامة للمعايير المطبّقة في إصدار الأحكام لبعض أنواع معيّنة من القضايا العادية. يمكن أن يشكّل ذلك طريقة لإلغاء الإنطباع الخاطىء بأن القضاة يقفون دائماً الى جانب أحد الفرقاء: المدين، الأم، الضحية، خاصة عندما يتم تدعيم ذلك بأدلّة احصائية بخصوص المعيار الحقيقي للأحكام. وفي الوقت الذي يشكو فيه غالباً نخبة من الاقتصاديين من التحيّز الى جانب المدين أظهرت دراسات البنك الدولي في عدّة دول في أميركا اللاتينية نموذجاً ملحوظاً من الأحكام لصالح الدائنين[١٥].

كما ظهرت أيضاً عدم صحّة آراء مشابهة حول التحيّز لصالح الدولة. [١٦] ومن شأن هذه المناقشات أن تساعد ايضاً المواطنين على فهم حقوقهم والطرق التي يمكن للقانون وللمحاكم حماية هذه الحقوق إضافة الى حماية العملية القضائية بحدّ ذاتها. ونشير بشكل خاص الى الدول التي لا تثق فيها أو تخاف مجموعات واسعة من السكان من

المحاكم حيث يمكن لهذا النوع من الانفتاح باتجاه مواضيع تهمّ المواطن العادي ومدى النفع الذي تعود به نوعية مختلفة من الشفافية تستأهل الإختبار. ففي الوقت الذي تكتسب إتاحة الأحكام أهمية في أميركا اللاتينية قد يتطلّب الأمر وقتاً أطول لتكون شفافةً كلياً.

خلاصة: تشير استطلاعات الرأي العام التي أجريت إقليمياً خلال العقد الماضي الى انخفاض الثقة العامة بالكثير من المؤسسات واحتلّت المحاكم غالباً موقعاً متدنّي المستوى. وقد يحمل الردّ القضائي المعتاد – انهم ينتقدوننا فقط لأنهم لا يفهموننا – بعض الحقيقة، ولكنه لن يساعد على حلّ الوضع. من الواضح أنهّ بالنسبة لشريحة واسعة من المواطنين يمثل القضاء ما سمّاه الرئيس البرازيلي دا سيلفا " الصندوق الأسود "، والشكوك حول ما يُمكن أن يحدُث داخله تشكّل مصدراً رئيسيّاً لآرائهم السلبية. فالقضاة مثل غيرهم من المحترفين وأعضاء القطاع العام لا يرغبون بالخضوع للتدقيق. ويتطلّب إدخال مزيد من الشفافية المخاطرة وإستهلاك الوقت الطويل كما يعتبر تدخّلاً في استقلالية المؤسسة والأفراد. على الرغم من ذلك تشكّل الشفافية قيمة اساسية في الحكم الديمقراطي المعاصر وبالتالي لا يمكن للقضاة السماح لأنفسهم بتجاهلها. وأكثر من ذلك، يمكن للشفافية أن تعطي مردوداً مؤسساتياً مهماً وفقاً للشكل الذي تأخذه، وتخفّف من النظرة الى المحاكم بمثابة تهديد عجيب، كما انها تساعد المسؤولين القضائيين على تحديد القضايا والامتناع عن الفساد وتعزّز الدعم للتغييرات الضرورية كما انها تقاوم بعض انواع التدخل السياسي.

لن تؤدي الشفافية الى إلغاء الانتقاد الخارجي ولكنها تؤمن استهدافه للقضايا الحقيقية وليس ما يعتقده الناس حاصلاً ببساطة. اما المبدأ القائل بأن القضاء يمكنه حلّ مشاكله بنفسه فهو بكل بساطة غير دقيق: اولاً، لأن ما يراه القضاة بمثابة مشاكل قد لا تكون هي التي تؤثر اكثر على الشعب الذي يخدمونه، ثانياً، لأنه ستكون هناك دائماً ضغوطاً داخلية لترك الأمور على ما هي عليه، وثالثاً، لأن الكثير من القضايا تتطلّب دعماً خارجياً لإيجاد حلول لها. عندما يعترض سبيل الإداء القضائي قانون سيّء وأداء ضعيف من الشرطة أو النيابة العامة أو عدم الثقة بالتقاضي، تحتاج المحاكم الى تعاون الآخرين لإحداث تغييرات. وإحدى أفضل الطرق لتحقيق ذلك هي أن تكون المحاكم مخلصة وصادقة بشأن إنجازاتها الذاتية وتقصيرها. فالشفافية ليست دواءً لجميع الأمراض وانما هي قيمة بحدّ ذاتها وأداة مهمّة لتحقيق إدارة العدل للجميع.

الخطوات المقبلة لتطبيق الدستور العراقي

سلسلة تقارير أبحاث الطاولة المستديرة

للمجموعة الدولية للقانون العام والسياسة

أيّار ٢٠٠٦

إعداد:

وليام سبنس سبنسر

Public International Law and Policy group

(PILPG)

ترجمة وتنسيق:

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

(ACRLI)

جدول المحتويات

توصيات

- فهم أفضل لأدوات تغيير الدستور.
- تطوير استراتيجية لتعديل الدستور.
- تشكيل وادارةالمراجعة الدستورية.
- جعل القضاء أولوية.
- تأمين النزاهةالمالية لجميع الإدارات الحكومية.
- بناء القدرة والمؤسسات.
- ادارة اللامركزية.
- انشاء اطار وطني لحقوق الإنسان.
- الإحصاء وتسجيل الناخبين: إحصاء جميع العراقيين.
- التأكد من تمثيل كل العراق في المؤسسات العراقية.
- تحقيق التوازن بين مبادىء الإسلام والديموقراطية وحقوق الإنسان.

توضيح التعديل وعملية التطبيق

لجنة تطبيق الدستور

بناء الفدرالية العراقية

- توزيع السلطات بين الهيئات الفدرالية والإقليمية والمحافظات.
- انشاء مناطق جديدة
- التأكد من امكانية عمل المؤسسات الرئيسية.
- قوانين حماية حقوق الإنسان.
- فرض الضرائب.
- مواضيع فدرالية أخرى.
- معلومات اضافية.

النفط وتوزيع العائدات

- التعديل
- الحلول الإقليمية
- الشفافية والمساءلة
- نماذج أخرى

التفاوض الصوري: الفدرالية وتكوين المناطق

- حول التفاوض الصوري
- العبر المستخلصة
- هيكلية الدولة
- تكوين المناطق
- كركوك
- توزيع الثروات

- طريقة اقتسام عائدات النفط وصيغها
- انتاج النفط في المستقبل
- المياه
- اللجان العامة
- حقوق الإنسان
- الأمن
- معلومات اضافية

خروقات حقوق الإنسان في العراق: ماضياً وحاضراً ومستقبلاً

- اللجنة العليا لحقوق الإنسان
- الحقيقة والمصالحة
- توثيق حقوق الإنسان
- التدريب على حقوق الإنسان وتعليمها
- توضيح مسؤولية المناطق والمحافظات حول حقوق الإنسان
- المحكمة العليا الفدرالية وتأثيرها على حقوق الإنسان
- تطبيق القانون
- معلومات اضافية

ضمان حقوق المرأة والأقليات في الدستور

- حقوق الأقليات
- القضاء
- بناء قدرة الحكومة والمجتمع المدني
- زيادة مشاركة النساء والأقليات في الحكومة العراقية
- تطبيق قانون الأحوال الشخصية
- معلومات اضافية

ادارة القضاء في العراق

- انشاء هيئة القضاء الفدرالية
- التكوين
- المكانة
- الصلاحية القضائية
- مواضيع ادارية
- معلومات اضافية

وضع انظمة انتخابية عادلة وشفافة وقابلة للمساءلة

- بناء القدرة
- اللجنة المستقلة للآنتخابات في العراق
- معلومات اضافية

تأثير الإسلام في الدستور العراقي

- مؤسسة الشهداء

خاتمة

ملحق رقم ١ – لائحة بأسماء المشاركين في سلسلة ابحاث الطاولة المستديرة حول مجموعة القانون الدولي العام والسياسة PILPG

سلسلة تقارير ابحاث الطاولة المستديرة
التي نظمتها مجموعة القانون الدولي العام والسياسة
PILPG

موجز الإدارة

تواجه قريباً أول هيئة تشريعية دائمة في العراق تحدّي الحوار الوطني وانشاء هيكلية ادارية مستقرة وفعالة. من اجل المساعدة في عملية تعديل الدستور وتطبيقه، أعدّت **مجموعة القانون الدولي العام والسياسة** PILPG التقرير الآتي فضلاً عن دلائل ارشادية تشريعية وغيرها من الوسائل التي يمكنها تسهيل وتعزيز المسيرة الدستورية.

يكمن الأمر الأساسي بالنسبة للمنفذين ان يدركوا كيفية تحقيق اهداف دستورية محددة، من خلال تعديلات دستورية وسنّ تشريعات او غيرها من الإجراءات، وتحديد عمل الهيئة التشريعية على المدى القريب والبعيد. يدعو الدستور الى سنّ قوانين تتناول ٥٤ مادة على الأقلّ ، وتتراوح بين تصميم علم للبلاد ونشيد وطنيّ وبين القضاء الفدرالي. في غضون ذلك، ستكلّف لجنة من داخل مجلس الممثلين بإعداد مجموعة من التعديلات الدستورية التي تعرب على المجلس في جلسة عامة خلال مدة ١٢٠ يوماً من بداية عمل البرلمان.

ويتوجب على الهيئة التشريعية العراقية اعداد تخطيط استراتيجيّ، مكمّل لحكومة وحدة وطنية جديدة، يمكنها أن تدفع الى الأمام هذه العملية المعقدة خلال الأشهر الست المقبلة وبعدها. يجب على البرلمان ان يأخذ بعين الإعتبار بناء المؤسسات التي من شأنها دعم هذه العملية والحصول على خبرة عراقية ودولية على غرار امانة عامة او لجنة تطبيق دستورية.

في غضون ذلك، يحدد هذا التقرير الأولويات الأساسية والتحديات ويقدم التوصيات لجميع القائمين بعملية التنفيذ. وتشتمل المواضيع المذكورة ادناه على الآتي:

- إعطاء القضاء اولوية في التشريع.
- استخدام حلول مبتكرة وخيارات للفدرالية العراقية (من ضمن ذلك دراسة تأجيل قرارات بشأن عملية التعديل وقوانين ترعى إنشاء المناطق)
- تطوير سياسات شفافة لتوزيع عائدات النفط لضمان النزاهة المالية لجميع ادارات الحكومة، وبناء النزاهة ومحاربة الفساد.
- بناء اطار وطنيّ لحقوق الإنسان، ومن ضمن ذلك انشاء لجنة عليا لحقوق الإنسان.
- بذل جهود خاصة لمشاركة المرأة والأقليات.

مقدمة

يستمر وضع العراق بعد صدام في التبلور تدريجياً. تم إقرار دستور جديد وتسلّم البرلمان الجديد مهامه. التطوّر الديمقراطي في العراق يتيح فرصة لبناء مستقبل للبلاد ، ويشكل الدستور المدخل لبناء عراق فدرالي يمكنه ان يتطور بقوة على المدى الطويل.

قريباً، يواجه المجلس التشريعي الأول في العراق تحدي اقامة حوار وطني وتأمين إنشاء هيكلية فدرالية ثابتة وعملية. وسيلتقي أعضاء المجلس التشريعي لبحث تطبيق الدستور وتحديد

الإجراءآت التنفيذية لتكوين المناطق والإنكباب على دراسة مواضيع توزيع الثروات والعمل على توفير مزيد من التوضيح والتنسيق للصلاحيات العائدة الى كل ادارة في الحكومة العراقية. على ضوء ذلك، ستلقى هذه المقالات وغيرها تفسيراً ضمن إطار التأكيد على سيادة الدستور، وعلى سلطة المحكمة العليا الفدرالية في تسوية الخلافات بين مختلف مستويات الحكم وعلى التوتر بين مختلف الممثلين السياسيين في ما يتعلق بالقوة اللازمة للحكومة المركزية واستمرار وحدة البلاد ومطالبة الأطراف بمزيد من الحكم الذاتي.

وفي سبيل دعم عملية تطبيق الدستور، استضافت مجموعة القانون الدولي العام والسياسة PILPG، مع تسع منظمات شاركتها بالرعاية، سلسلة من المناقشات حول طاولة مستديرة وأجرت مفاوضات صورية في واشنطن، للإنكباب على بحث المواضيع الرئيسية المتعلقة بالعملية الدستورية ، وركزت الطاولة المستديرة على مواضيع الفدرالية في العراق وحقوق الإنسان وادارة العدل والنظام الإنتخابي وحقوق المرأة والأقليات وتأثير الإسلام على الدستور العراقي.

وجمعت الطاولة المستديرة والمفاوضات الصورية ما يزيد عن ٥٠ خبيراً دولياً وعراقياً مهتمين بالتطورات اللاحقة للنزاع ، وبالقانون الدستوري لتحديد العناصر المركزية لتطبيق التشريعات والتعديلات الدستورية الممكنة ، وأفضل الممارسات من الدول الأخرى. وضم المشاركون خبراء من منظمات غير حكومية واكاديميين وشركاء في مؤسسات قانونية وممثلون عراقيون.(١) وكانت الغاية من أبحاث الطاولة المستديرة والمفاوضات الصورية تكمن في مساعدة العراقيين والمجتمع الدولي على تطوير مؤسسات حكومية قوية وثابتة في العراق.

ويهدف هذا التقرير الى جمع الأراء المختلفة والتحاليل والتوصيات حول عملية التطبيق والتعديل ووضعها في موقع واحد. وقد تم تطويرها من أجل توفير مفهوم منهجي وشامل لتطبيق الدستور مع الأمل بتوضيح المواضيع العالقة والمساعدة على إعطاء الأولوية للمهمة الشاقة التي سيواجهها أعضاء المجلس العراقي خلال الأشهر المقبلة. ويسعى التقرير الى تحديد مواضيع من شأنها بناء دستور مقبول من جميع المواطنين العراقيين واقتراح التعديلات الدستورية الممكنة وتطبيق التشريعات والحلول السياسية لمجموعة واسعة ومتنوعة من المواضيع.

ويرتكز التقرير الى الفرضية المنطقية بأن فيدرالية قابلة للحياة تشمل كامل العراق يمكن تحقيقها من خلال تعديل منهجي ونظامي للدستور وتطبيقه. كما يهدف هذا المستند الى توفير نقاط إنطلاق لمزيد من البحث في مواضيع دستورية محدّدة. وفي قسم من عملية البحث حول الطاولة المستديرة طوّرت PILPG سلسلة من الأبحاث المحددة تشتمل على تحاليل وتوصيات ونماذج قانونية حول مواضيع منفصلة. وهذه المذكرات متوافرة على موقع PILPG الإلكتروني (www.pilpg.org) أو CD-ROM ، وهي تشمل الآتي:

١- صياغة دليل قانون المجلس الفيدرالي
٢- صياغة دليل قانون المحكمة العليا الفدرالية
٣- صياغة دليل قانون المجلس العدلي الأعلى
٤- صياغة دليل قانون لجنة مراقبة القضاء
٥- صياغة دليل قانون محكمة التمييز الفدرالية
٦- صياغة دليل قانون دائرة النيابة العامة
٧- صياغة دليل قانون اللجنة المستقلة العليا للإنتخابات العامة
٨- صياغة دليل قانون البنك المركزي

٩- صياغة دليل قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة
١٠- مذكرة قانونية حول حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية في العراق.
١١- مذكرة قانونية حول حقوق الأقليات في العراق.
١٢- صياغة دليل قانون لجنة حقوق الإنسان.
١٣- مذكرة قانونية حول التوثيق والمساءلة لتجاوزات حقوق الإنسان في العراق.
١٤- مذكرة قانونية حول الهيكلية الفدرالية وتكوين مناطق في العراق.
١٥- مذكرة حول ثروات النفط والغاز في العراق.
١٦- مذكرة حول إصلاح القطاع الأمني.

ويمكن الحصول على مذكرات قانونية اضافية عما ورد سابقاً حول العراق على موقع PILPG الإلكتروني.

شارك برعاية هذا البرنامج:
مركز الجامعة الأميركية للسلام الدولي، American University Center for Global Peace
الجمعية الأميركية للقانون الدولي، American Society of International Law
شيمونيكس انترناشيونال، Chemonics International
كرياتيف اسوسياتس انترناشيونال، Creative Associates International
دي. ال. اي. بايبير رودنيك غراي كاري ال. ال. بي. DLA Piper Rudnic Gray Cary LLP
ايفيس IFES
شيرمان اند ستيرلينغ ال. ال. بي. Shearman & Sterling L.L.P
سوليفان اند كرومويل ال. ال. بي. Sullivan & Cromwell LLP
معهد الولايات المتحدة للسلم United States Institute of Peace

ان المؤسسات المشاركة بالرعاية لا تؤيّد بالضرورة أي تصريح ورد في هذا التقرير.
وموّل هذا البرنامج :
كارنيجي كوربورايشين اوف نيويورك Carnegie Corporation of New York
كومبتون فاوندايشين Compton Foundation
بلافشيرز فاند Ploughshares Fund
وتنتهز PILPG هذه الفرصة للإعراب عن تقديرها الخالص الى المنظمات التي تموّلها وتشاركها الرعاية والى جميع الخبراء الذين ساهم دعمهم ومشاركتهم وتعليقاتهم في أنتاج نوعية هذه السلسلة من المؤتمرات حول الطاولة المستديرة ونجاحها.

نقاط الإتصال

Vanessa Jiménez
vjimenez342@hotmail.com
+1-703-875-0360

William Spence Spencer
sspencer@pilpg.org
+ 1-202-342-0985

١- التوصيات

١-١- فهم أفضل لأدوات تغيير الدستور

يمكن التركيز على القضايا الأكثر اثارة للجدل من خلال التشريع الممكن، بدلاً من التعديلات ، نظراً لأن صيغة الدستور تسمح بالكثير من التفسيرات وآليات التنفيذ. ويجب ان يتغلب هذا الجهد على عدم الثقة التاريخي وهو يتطلب ارادة سياسية.

ان بعض احكام الدستور عرضة للأنحراف بشكل خطير أو لتحميلها أثقالاً سياسية لا طائل لها بحيث ان التعديل سيكون الطريقة الوحيدة لتأمين هيكلية حكومية فعالة. وعلى سبيل المثال نورد الآتي: البند الذي يدعو جميع القوى المتخلفة (غير المذكورة في السلطة الحصرية) الى الإنتماء الى كل من المناطق والمحافظات، والبند المتعلق بالأحوال الشخصية. البند الأول ، يشكل مثلا على ضرورة إجراء تعديل لتصحيح تسوية غير متساوقة وغير عملية يمكنها الإطاحة بالهيكلية الفدرالية. أما مسألة الأحوال الشخصية ، وفقاً لما وضعت خطيا ، فيمكن تصحيحها من خلال تشريعات واضحة وقابلة للتنفيذ. مع ذلك فإن المجموعات المعنية قد تكون متصلبة الى حدّ يدفعها الى اعتبار انّ أيّ شيء دون التعديل قد لا يكون كافياً لتهدئة الجماهير الناخبة من الأنصار.

توصي PILPG بالتدقيق بإمكانية اللجوء الى التعديل أو تطبيق القانون أو استعمال إجراءات ادارية بخصوص مواضيع التطبيق المتعددة التي هي قيد المراجعة من جانب الحكومة العراقية.

١-٢- تطوير استراتيجية لإعادة النظر في الدستور

هناك امكانات واضحة وقيود زمنية لإجراء عملية التعديل. وبقدر ما تكون الإستراتيجيات المعتمدة متماسكة بقدر ما تكون العملية فعّالة. ويشتمل ذلك على تحديد أولويات الإهتمامات. مثلاً، ان التعيينات القضائية للمحكمة العليا الفدرالية يمكنها ان تكون اكثر اهمية من قانون المصرف المركزي. ويجب ان ترافق عملية تحديد الأولويات تحديداً للآليات التي تؤثر على التغيير. ويجب إشراف مجموعات المجتمع المدني وغيرها من المجموعات صاحبة المصلحة في هذه العملية منذ بدايتها.

توصي PILPG بأنه يجب على جميع الفرقاء المعنيين بعملية المراجعة الدستورية أن يحددوا أولويات المواضيع ويقارنوا هذه المسائل مع الآليات المناسبة وأن يقيموا امتدادات مع المجموعات الأخرى صاحبة النفوذ في هذا المجال.

١-٣- تشكيل المراجعة الدستورية وإدارتها

يجب بناء الخبرة الدستورية بين العراقيين اذا كانت الإجراءات الدستورية ستلقى الدعم على امتداد السنوات القادمة. يجب على المجتمع الدولي أن يوفر الدعم لعملية المراجعة كما يجب توفير المساعدة الى مسؤولي الحكومة والنواب الجدد والقادة السياسيين وأعضاء المجتمع المدني لمعاونتهم في عملية التعديل والتشريع.

توصي PILPG بإنشاء لجنة لتطبيق الدستور أو امانة عامة للمراجعة الدستورية.

١-٤- إعطاء الأولوية للقضاء

ان القضاء هو أساس الدستور العراقي والنظام الفدرالي. ولا يستوفي الدستور بحث مواضيع تتناول إستقلالية القضاء وتكوينه وصلاحياته على الأصعدة الفدرالية والإقليمية والمحلية. فإذا ما تمكن العراق من إقامة قضاء يعزز الثقة ويحصل على دعم مواطنيه،فلا شك بأن ذلك سيساعد في إضفاء شرعية أكبر على الهيكلية الحكومية الشاملة وربما يؤدي الى تخفيف التوتر بين مختلف الفرقاء حول مواضيع خلافية يحتمل أن تعرض على محاكم البلاد في المستقبل القريب.

ويجعل ذلك تأليف وطرق عمل المحكمة العليا الفدرالية ذات أهمية قصوى. ويشكل المستوى المهني للقضاة وطريقة تعيينهم موضوعاً حاسماً. مثلاً، قد يرغب مجلس الممثلين بالتأكد من أن جميع القضاة قد حصلوا على تدريب على القانون المدني، ومن ضمنهم القضاة الذين قد يكونوا خبراء ايضاً في الفقه الإسلامي.
توصي PILPG بأن يعتبر مجلس الممثلين مهمة ملء شواغر النظام القضائي العراقي اولوية قصوى.

١-٥- تأمين النزاهة المالية لجميع طلبات الشراء الحكومية

يجب أن تكون كل المجموعات الفدرالية والإقليمية والمحافظات والحكومات المحلية قادرة على تحمّل مهماتها بفعالية وخدمة جماهير دوائرها الإنتخابية. وفي غياب هذه القدرة لا يمكن لهيكلية فدرالية أن تكون مستقرة وفعّالة. وهكذا يجب الإهتمام بالغموض والقلق المرتبطين بالمواضيع الآتية: التوزيع العادل للثروات الطبيعية، سلطة فرض الضرائب، ايجاد آليات شفافة تتعلق بالموازنة وتوزيع الدخل، فضلاً عن سلطة كل حكومة في جباية المداخيل المالية بشكل مستقل عن المجموعات الأخرى.
توصي PILPG بأن يقدّم مجلس الممثلين على اتخاذ خطوات لتأمين النزاهة المالية للحكومة العراقية على كافة المستويات.

١-٦- بناء القدرة والمؤسسات

يتحمّل أعضاء الهيئة التشريعية العراقية والمجتمع الدولي مسؤولية اقامة المؤسسات المطلوبة في الدستور، مثلاً، اللجنة العليا لحقوق الإنسان ولجنة حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة.
توصي PILPG بأن يضمن مجلس الممثلين والأسرة الدولية بأن هذه المؤسسات مزوّدة بالثروات الملائمة ويمكنها تطوير قدرة مستدامة كما انه تتوفر لها الثروات المالية والدعم التقني المناسبة.

١-٧- ادارة اللامركزية

لا تتناول اللامركزية فقط نشر نطاق السلطة من المركز الى الأطراف ، وأنما التأكد ايضاً من أن كلّ من الحكم الفدرالي والإقليمي والحكومات المحلية سهلة المنال من جميع العراقيين، وتأمين آليات مناسبة ليتمكن الأفراد من قرية في البصرة، على غرار الأفراد في الرمادي، من الوصول الى ممثليهم في الحكومة المحلية وكذلك الى ممثليهم في الحكومة الفدرالية.
حيث ان الدستور يأخذ طريقه الى التطبيق، تلح *PILPG* على الحكومة العراقية لتأمين إتاحة المجال واسعاً بقدر الإمكان امام المواطنين العراقيين.

١-٨- بناء إطار وطني لحقوق الإنسان
هناك اختلاف كبير في الرأي حول السلطة التي تتمتع بها كل مجموعة في الحكومة في حماية حقوق الإنسان وتطبيقها في النظام الفدرالي العراقي . هل يمكن للجنوب أن يسنّ تشريعات لحماية حقوق الإنسان تكون أخفّ من تلك المطبقة في بغداد أو كردستان، وتكون كلها متساوقة مع الدستور؟ هل يكتفي الدستور بوضع حدّ أدنى أم يمكن لكل منطقة توفير حمايات أوسع من ذلك؟ ما هو مستوى التعددية المسموح به في نظام فدرالي عراقي؟ ما هي السلطة القانونية والقدرة العملية للحكومة الفدرالية في تأكيد سلطتها العليا على قضايا حقوق الإنسان وتأمين أدنى

مستوى من الحمايات الثابتة في جميع أنحاء البلاد. فضلاً عن ذلك، يجب على العراق أن يستمرّ في توسيع تركيزه على توثيق التجاوزات السابقة وتسويتها، اضافة الى الإهتمام بوضع آليات قيد التنفيذ لضمان عدم حصول تجاوزات في المستقبل ومن أجل تأمين مزيد من الثقة في حكم القانون.
توصي PILPG بأن يقدم مجلس الممثلين على توضيح اطار حقوق الإنسان في العراق وتسريع العمل في توثيق التجاوزات الماضية.

١-٩- الإحصاء الرسمي للسكان وتسجيل الناخبين: إحصاء جميع العراقيين
إن لوائح الناخبين وتبيان عدد سكان العراق من شأنها أن تشكل نشاطات تضع أو تحدّ من السلطة السياسية للأفراد والمجموعات. ويتطلب التقدّم الى الأمام إتخاذ خطوات محسوبة ومنصوص عنها في القانون لضخ الثقة تدريجياً في أوساط الشعب العراقي. يجب أن يدرك المواطنين العراقيين بأن صوت كل شخص سيكون مساوياً لصوت جاره ، وبأنه حيث لعدد السكان والديموغرافيا وزن في مواضيع خاصة (مثل توزيع الثروات أو إعادة التقسيم الى مقاطعات أو الإستفتآءات الشعبية حول انشاء مناطق) لن يتم التقليل من أهمية أي فرد أو مجموعة أو يزاد من اعتبارها.
توصي PILPG بأن تتخذ الحكومة العراقية الإجراءات لتسجيل شامل للناخبين وللإحصاء الرسمي للسكان في أقرب وقت ممكن.

١-١٠- التأكد من ان المؤسسات العراقية تمثل كامل العراق
يجب وضع الآليات ، بواسطة تشريعات واجراءات تطبيقية ، لتأمين التمثيل الكامل لجميع المواطنين العراقيين في المؤسسات الرئيسية والوزارات العراقية، التنفيذية والتشريعية والقضائية.
ويكتسب هذا الإعتبار أهمية خاصة، في وقت مبكر من العملية، في تأليف السلطة التنفيذية الجديدة ومجلس الوزراء واللجنة التشريعية التي ستعيد النظر في الدستور لتعديله ، وأي لجنة أو لجان استشارية مؤلفة للتعامل مع وضع الإجراءات التنفيذية لتشكيل المناطق وبالطبع في تأليف المحكمة العليا الفدرالية.
توصي PILPG بأن يعمد المشرّعون الى وضع تصوّر دقيق يؤدي الى ان تكون جميع المؤسسات الحكومية ممثلة لجميع العراقيين وليس فقط للأكثرية.

١-١١- تحقيق التوازن بين مبادىء الإسلام والديموقراطية وحقوق الإنسان
تسعى المادة الثانية من الدستور الى بناء عملية تكيّف يمكنها ان تشكل محورا لعراق مستقر وللمساعدة على ان يكون العراق انموذجاً في المنطقة. وبما انه سيعاد النظر في الدستور، يجب ان تقود هذه المجموعة من المبادىء الى ارشاد العملية وليس الى الإنحراف بها نحو هذا الفريق أونحو غيره.
تلح PILPG على مجلس الممثلين الى ضرورة تذكر هذه المبادىء الثلاثة والعمل بموجبها خلال عملية المراجعة.

٢- توضيح التعديل وعملية التطبيق

ان اجراءات تعديل الدستور وتطبيقه بحد ذاتها يمكن ان تكون موضع خلاف في الرأي بقدر النقاش الذي يحيط بجوهر الدستور.

الحّ البعض في طلب تعديلات على المادة ١٤٢، التي تشير الى عملية مراجعة دستورية ، خاصة بالإدعاء ان " الفدرالية " هي موضوع تقسيمي في جوهرهً يمكن لا بل يجب تأجيله في الوقت الحاضر.

ولاحظ آخرون ان المواضيع التي هدفت اليها عمليات اعادة النظر هي صعبة الى حدّ ان عمل لجنة المراجعة الخاصة لا يمكن انجازه خلال فترة الأشهر الأربعة المخصصة لذلك. يلاحظ بعض المراقبين ان الدعوة الى استفتاء لتمديد وقت المراجعة يجب ان تمثل المرتبة الأولى من الأولويات على جدول اعمال مجلس الممثلين ويمكن ضمّها الى موضوع الإنتخابات المقبلة للحكومات المحلية.

بأمكان الزعماء العراقيين ان يحققوا اعمالاً أكثر بتوضيح نشاطهم وتحديد أولوياته. ومن الممكن ،بل من الضروري ، توضيح الخلافات الجوهرية والإجرائية بين عملية التعديل الرسمي المطلوبة في الدستور وبين الطرق العادية لصياغة التشريعات وتطبيقها. فالعديد من المشاركين الدوليين والعراقيين لا زالوا غير مطلعين على الفروقات بين المقاربتين للموضوع، ومن شأن توضيح العملية بحد ذاتها ان يضفي على الطريقتين مزيداً من الفعالية.

في غضون ذلك، يجب القيام بـ "غربلة " قانونية لإجراء التعديل ووضع استراتيجية التطبيق. ومن الواضح بأن بعض المواضيع هي أكثر تعقيداً من غيرها. فهناك على الأقل ٥٤ مادة في الدستور، أي أكثر من الثلثين، تشير الى ان تطبيقها " سيتحدد" أو " يُنظم " بالقوانين التي ستوضع خطياً. كما أنّ هناك حوالي دزينة من المواد الأخرى تشكو من الغموض الشديد وتحتاج أيضاً للتوضيح. ويجب على قيادة مجلس الممثلين العراقي تطوير استراتيجية، جوهرية وإجرائية على حد سواء، يمكنها ان تدفع بالعملية الى الأمام والحصول على أكبر قدر من النتائج خلال عملية التعديل الدستوري التي تستغرق أربعة أشهر.

القضايا التي يجب تنظيمها بموجب قانون في الدستور العراقي

الرقم	المادة	الموضوع
١	٩ (٢)	الخدمة العسكرية
٢	١٢(١)	العلم، النشيد الوطني والشعار
٣	١٢(٢)	التكريم، العطل الرسمية، المناسبات والروزنامة
٤	١٨	المواطنية (الإستحقاق، السحب، الإعادة، تعدد الجنسيات.
٥	٢٢(٢)	العلاقة بين الموظفين ورب العمل
٦	٢٢(٣)	تشكيل النقابات والإنضمام اليها
٧	٢٣(٢)	الإستملاكات
٨	٢٤	حرية انتقال العمالة والبضاعة والرساميل
٩	٢٦	تشجيع الإستثمار في مختلف القطاعات
١٠	٢٧(٢)	حماية وادارة الأملاك العامة والتصرف بها
١١	٢٨(١)	الضرائب والرسوم

١٢	٢٨(٢)	إعفاء ذوي الدخل المحدود من الضرائب
١٣	٣٠(٢)	التأمين الإجتماعي والصحي لكبار السن والمرضى والمعوقين والعاطلين عن العمل والمتشردين واليتامى
١٤	٣١(٢)	اشراف الدولة وبناء المستشفيات والمستوصفات
١٥	٣٢	العناية بالمعوقين
١٦	٣٤(٤)	التعليم الرسمي والخاص
١٧	٣٨(c)	التجمع والتظاهر السلمي
١٨	٣٩(١)	انشاء الأحزاب السياسية والإنتساب اليها
١٩	٤١	الأحوال الشخصية
٢٠	٤٣(١)	ادارة الأوقاف الدينية
٢١	٤٥(١)	تعزيز وتطوير مؤسسات المجتمع المدني
٢٢	٤٩(٣)	انتخاب مجلس الممثلين
٢٣	٤٩(٥)	استبدال أعضاء مجلس الممثلين
٢٤	٦٣	حقوق وامتيازات رئيس المجلس، نائبين للرئيس وأعضاء مجلس الممثلين
٢٥	٦٥+	تأليف وشروط وصلاحيات المجلس الفدرالي
٢٦	٦٩(١)	تعيين رئيس الجمهورية
٢٧	٦٩(٢)	تعيين نواب رئيس الجمهورية
٢٨	٧٤	راتب الرئيس
٢٩	٨٢	رواتب رئيس الوزراء والوزراء
٣٠	٨٤(١)	واجبات وسلطات المؤسسات الأمنية ودائرة الإستخبارات الوطنية
٣١	٨٦	تشكيل وصلاحيات الوزارات
٣٢	٨٩	تنظيم المحاكم الفدرالية
٣٣	٩٠	انشاء مجلس القضاء الأعلى وصلاحياته وانظمته
٣٤	٩٢+	عدد وإختيار أعضاء المحكمة العليا الفدرالية وعملها
٣٥	٩٣(٦)	تسوية الإتهامات ضد الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء
٣٦	٩٦	انشاء المحاكم وتعيين القضاة والمدعين العامين ومدة خدمتهم وانضباطهم
٣٧	٩٧	انضباط القضاة وازاحتهم
٣٨	٩٩	تنظيم القضاء العسكري والصلاحية القضائية
٣٩	١٠٢	مهام اللجنة العليا لحقوق الإنسان واللجنة المستقلة لإنتخابات ولجنة النزاهة العامة
٤٠	١٠٣(١)	عمل المصرف المركزي والمجلس الأعلى للتدقيق ولجنة الإتصالات ووسائل الإعلام ولجان الأوقاف
٤١	١٠٤	مهام وصلاحيات مؤسسة الشهداء
٤٢	١٠٥	انشاء لجنة لضمان حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في مناطق
٤٣	١٠٦	انشاء لجنة تدقيق العائدات الحكومية الفدرالية وتخصيصها

الرقم	المادة	الموضوع
٤٤	١٠٧	انشاء مجلس الخدمة العامة الفدرالية
٤٥	١١٢(١)	ادارة النفط والغاز في الحقول الحالية وتوزيع العائدات

٤٦	١٠٩	توزيع عائدات النفط والغاز وتنظيمها
٤٧	١١٤(٧)	السياسة المائية
٤٨	١١٨*	اجراءات تشكيل المناطق
٤٩	١٢٢(٢)	صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في منطقة
٥٠	**١٢٢(٤)**	انتخاب مجالس المحافظة والمحافظين وسلطاتهم
٥١	١٢٣	تنظيم السلطة المفوضة الى المناطق
٥٢	١٢٤(٢)	وضع بغداد
٥٣	١٢٥	حقوق الأقليات الإدارية والسياسية والثقافية
٥٤	١٣٢(٣)	العناية والتعويض على عائلات الشهداء والسجناء السياسيين وضحايا النظام السابق والمتضررين من الهجمات الإرهابية

٣- لجنة تطبيق الدستور

يشكل بناء القدرة العراقية أمراً أساسياً لتطوير مقاربة متماسكة للعمليتين. فالمشرعون يحضرون ويذهبون، ولكن الكثيرين من المشاركين في سلسلة مؤتمرات الطاولة المستديرة اشاروا الى وجوب بناء الخبرة الدستورية بين العراقيين في حال الرغبة بالإبقاء على الإجراءات الدستورية خلال السنوات المقبلة. يجب إنشاء لجنة لتطبيق الدستور. وإذا أخذنا أمثلة من الولايات المتحدة، يمكن لمجلس الممثلين العراقي ان ينشئ هذه اللجنة بحيث تكون وكالة حكومية شبيهة بمكتب المحاسبة الحكومي في الولايات المتحدة. وبديلاً عن ذلك، يمكن للجنة ان تكون مستقلة، على الرغم من تمويلها من الحكومة العراقية، على غرار معهد السلام في الولايات المتحدة. وأبعد من ذلك أيضاً، يمكن لهذه اللجنة ان تأخذ شكل خزان خاص للآراء مموّل من القطاع الخاص. وفي أي من احتمالات الثلاث للجنة، فإن الهيئة ستكون بمثابة مقر للخبرات الدستورية العراقية وستكون صوتاً مستقلاً باتجاه تطبيق هادئ للدستور في العراق ووضعه قيد العمل.

ويمكن لمثل هذه اللجنة أن تشكل الأساس لخبرة دستورية مستدامة كما يمكنها ان تضم ناشطين في المجتمع المدني وغيرهم قد لا يكونوا منتمين الى تلك الأحزاب التي لديها مقاعد في مجلس الممثلين العراقي. وحتى بدون إنشاء اللجنة يوصي المشاركون بقوّة ان تقدم الهيئة التشريعية على تطوير آليات محددة (مثل اللجان والمجموعات الإستشارية) لزيادة مشاركة المجتمع المدني في المراجعة الدستورية والتعديل والعملية التشريعية.

كما يمكن للدعم الدولي وتطوير المساعدة في مجالات التعديل وعملية التطبيق ان تؤثر في المثابرة على تركيز الجهود العراقية. ويمكن للأسرة الدولية ان تساعد، بالمشاركة مع منظمات محلية غير حكومية وخبراء عراقيين ، في توفير الدعم المالي والتقني المطلوب لصياغة التعديلات والتشريعات المتعلقة بالدستور. ونظراً للمدة الزمنية المتاحة لعملية التعديل (فضلاً عن مدة الستة أشهر لتطوير قانون إنشاء المناطق العراقية والمدة المحدّدة بأربعة أشهر للمراجعة الدستورية) يجب وضع هذه المساعدة الدولية قيد العمل في أقرب وقت ممكن.

٤- بناء الفدرالية العراقية

يقول البعض بأن كلمة " فدرالية " تمثل كامل مبدأ التنظيم للمباحثات الدستورية التي جرت الصيف الماضي والدستور نفسه. يعلن الدستور العراقي البلاد دولة فدرالية مكوّنة من " عاصمة غير مركزية وكذلك المناطق والحكومات والإدارات المحلية " (المواد ١ الى ١١٦). ومن ثمّ

يحدد الدستور السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية (المواد ١٠٩ الى ١١٣) والسلطات المشتركة بين الحكومة الإتحادية والمناطق (المادة ١١٤)، وينص على أن المناطق تتمتع بصلاحية ممارسة " السلطة التنفيذية والإشتراعية والقضائية " طبقاً للدساتير الإقليمية (المادة ١٢١). وتساعد موادا أخرى على تحديد صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في مناطق (المادة ١٢٢- ١٢٣).

كما ينص الدستور على أن الصلاحيات غير المنصوص عنها في السلطات الحصرية للحكومة الإتحادية تعتبر بأنها عائدة الى حكومات المنطقة والمحافظة (المادة ١١٥) وقد يتيح هذا المستودع المزدوج للسلطات المتبقية مجالا للمنافسة للحصول على السلطة التي لم يمتلكها المجلس التشريعي العراقي. فضلاً عن ذلك، حين وجود تعارض بين القانون الإقليمي والقانون الوطني ، يحق للمنطقة تعديل هذا الأخير، وعندما يتعلق الأمر بتداخل الصلاحيات تكون الأولوية لقوانين المناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق (المواد ١١٥ و ١٢١ (٢)).

ويقول البعض ان الفصول الأولى من الدستور، التي منحت الحكومة الفدرالية مسؤوليات كبيرة ، ومن بينها مجال حقوق الإنسان، يمكن قراءتها بأنها تزيد من شروط القسم الرابع الذي يفصل سلطات الحكومة الفدرالية. ويكون مثل هذا التفسير منسجماً مع ممارسة الحكم في انحاء العالم حيث تمارس الدولة غالباً سلطات ضمنية ضرورية للقيام بالواجبات والمسؤوليات المكلفة بها صراحة بموجب الدستور (مثلاً، السلطة الضمنية لفرض ضريبة من أجل تطبيق تنظيم السياسة التجارية).

٤-١- توزيع السلطات بين الهيئات الفدرالية والإقليمية والمحافظات

يترك الدستور العراقي عدة مواضيع مهمة مفتوحة، وهذه المواضيع حاسمة لعمل الدولة العراقية الجديدة. من الأهمية بمكان اقدام البرلمان العراقي على تحديد وتطوير آليات لتسهيل التعاون ، بدلاً من المنافسة بين الأدارات الحكومية ، بخصوص ممارسة صلاحياتها وتقاسمها بين بعضها البعض. ويتضمّن ذلك مواضيع تمتد من التجارة الى القضاء وتشتمل كذلك على إدارة الإنتخابات. وستحتاج كل مؤسسة على صعيد الدولة (مثلاً، لجنة وطنية لحقوق الإنسان) الى توضيح علاقتها بالمناطق والمحافظات والبلديات. وعلى غرار ذلك، يجب دراسة البنود التي تتناول حق المنطقة بتعديل القوانين الفدرالية.

وفي مجال مماثل، يجب توضيح الصلاحيات للمحافظات المنتظمة في المناطق وتلك غير المنتظمة ضمن إطار تشريع القوانين ، التي يمكن تحديدها بمثابة تعديلات دستورية أو كجزء من تطبيق القوانين من أجل تكوين المناطق. وتمّ بحث هذا الموضوع خلال أبحاث الطاولة المستديرة والمفاوضات الصورية. وقد يرغب مجلس الممثلين وقادته في بحث أمور مثل تطبيق القانون وتعديلاته.

٤-٢- إنشاء مناطق جديدة

تدعو المادة ١١٨ مجلس الممثلين الى إقرار قانون يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين المناطق، خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة يعقدها". وأشار المشاركون الى أنه من الأفضل أيلولة السلطة تدريجياً الى المناطق بدلاً من التصرف المباشر، وبأنّ التقيد بمهلة الستة أشهر أمر غير مؤكد. قد ترغب الحكومة العراقية في دراسة تمديد هذا الموعد.

وتتضمّن المواضيع الرئيسية التي قد تبرز الآتي:

- الإطار الزمني الذي يمكن للحكومات المحلية ان تبدأ فيه بمطالبة الحكومة الإتحادية في إنشاء مناطق جديدة.
- القيود، في حال وجودها، بشأن عدد المناطق التي يجب اعتمادها في العراق الفدرالي الجديد.
- من سيقترع في الإستفتاءات حول إنشاء المناطق وما إذا كان الإقتراع سيحصل على مستوى المحافظة فقط، أم انه سيجري ايضاً على المستوى الإقليمي او المستوى الوطني.
- ما إذا كانت فرضيات أنتقال الصلاحيات الى السلطات المحلية ستكون آلية أم توزع على مراحل زمنية بإنتظار اثبات القدرة أو تلبية بعض شروط التطبيق.
- من سيدير هذه الإستفتاءات ويشرف ويصدق عليها.
- متى وكيف يتم تنفيذ ترسيم الحدود الجديدة.

كانت مسألة إنشاء مناطق جديدة موضوع مفاوضات صورية ، أجريت كجزء من نشاطات الطاولة المستديرة، وسيتم مناقشتها بصورة أكثر تفصيلاً في القسم السادس من هذا التقرير.

٤-٣- التأكيد من إمكانية عمل المؤسسات الرئيسية

شدّد المشاركون على أنّ المؤسسات الرئيسية التي نشأت بموجب الدستور يجب ان تكون لها أدوار ومسؤوليات ملائمة لتكون قادرة على الإستمرار. وينطبق ذلك بشكل خاص على المحكمة العليا الإتحادية وعلى نظام المحاكم الوطني الموّسع. وتمّ بحث هذا الموضوع بتفصيل اكثر في القسم التاسع. ومع ذلك، فإن الخطوات التوضيحية الرئيسية بخصوص المحاكم يجب ان تشمل الآتي:

- تحديد الصلاحيات القضائية للمحكمة العليا الفدرالية وهيكليتها وتشكيلها.
- توضيح هيكلية المحكمة (المحاكم) وصلاحياتها على المستويات الفدرالية والإقليمية وعلى مستوى المحافظة والمستوى المحلي.
- وضع طريقة لأختيار اعضاء هذه المحاكم والهيئات القضائية بشكل يعزز شرعيتها امام الرأي العام.
- تحديد صلاحيات مختلف المحاكم لتسوية الخلافات بين المناطق والمحافظات والتوسط فيها.
- تحديد سلطة الحكومة الفدرالية في تعيين الجرائم الفدرالية وتطوير القوانين الجنائية.
- تحديد الصلاحية القضائية ، الفدرالية والإقليمية ، بخصوص الجرائم داخل المناطق وخارجها.
- تحديد محكمة الإعتراض، في حال وجودها، التي تتمتع بسلطة مراجعة قرارات محاكم الإقليم والمحافظة.

قد ترغب الحكومة العراقية بتوضيح هذه المسائل المتعلقة بالقضاء من خلال وضع تشريعات قانونية بدلاً من اجراء تعديلات دستورية.

٤-٤ قوانين حماية حقوق الإنسان

في سبيل توفير حماية مستدامة لمبادئ حقوق الإنسان ،المنصوص عنها في الدستور، وتطبيقها في المناطق والمحافظات، قد يرغب أعضاء المجلس التمثيلي العراقي بتثبيت تطبيق احكام الدستور بالنسبة لحقوق الإنسان في المناطق والمحافظات والحكومات المحلية من خلال عملية

تشريعية. ومن الضروري عدم الإكتفاء بتوضيح الدور الذي تلعبه كل مجموعة حكومية في تعزيز وتطبيق قوانين حقوق الإنسان ، وإنما ايضاً الطريقة التي يتم فيها التعامل مع المخالفات ومعالجتها على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية. وفضلاً عن ذلك، كما سيرد بحثه بشكل أكثر تفصيلاً أدناه، من الضروري التأكد أيضاً من توفير الثروات التقنية والمالية الكافية الى اللجنة العليا لحقوق الإنسان والى وزارة حقوق الإنسان والى وزارة الداخلية والى غيرها من اللجان والدوائر والوكالات الأخرى التي تقوم بدور في تطبيق القانون وحكم القانون بشكل عام.

٤-٥- فرص الضرائب

أبدى الكثيرون قلقاً إزاء قدرة الحكومة الفدرالية على تمويل نشاطات كل المجموعات الحكومية في النظام العراقي الجديد بشكل ملائم. كما أعرب البعض عن قلقهم ازاء الحاجة الى انشاء دخل دائم ونظام ضريبي يضمن لجميع الحكومات في العراق الثروات اللازمة للقيام بالمهمات الموكولة اليها. وقد يرغب مجلس الممثلين في تطوير اجراءات لفرض الضرائب ، من جانب الحكومة المركزية ، تؤمن قدرتها على العمل وتكون سهلة التطبيق في جميع أنحاء العراق ، وتتكامل مع أي عملية فرض ضرائب مستقلة تمارسها المناطق والمحافظات، ومن ضمن هذه الإجراءات الآتي:

- إمكانية استعمال ضريبة نمطية على القيمة المضافة: شبيهة بالضريبة على المبيعات التي تجبى عند بيع البضائع والخدمات. والضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة بحيث أنها تحصل من شخص غير الشخص الذي يتحمّل فعلياً كلفة الضريبة (وعلى سبيل التحديد البائع بدلاً من المستهلك). إن المستهلك الأخير للمنتجات والخدمات لا يمكنه استعادة الضريبة على القيمة المضافة عن المشتريات، ولكن المؤسسات التجارية تستطيع استعادة الضريبة على القيمة المضافة عن المواد والخدمات التي تشتريها لتوفير مواد أخرى أو خدمات تباع مباشرة او بصورة غير مباشرة الى المستهلك الأخير. وبهذه الطريقة، يكون مجموع الضرائب المحصّلة في كل مرحلة من السلسلة التجارية جزءاً ثابتاً من القيمة التي تضيفها المؤسسة التجارية على منتجاتها بدلاً من اقدام الدولة على ذلك. وقد تمّ اختراع الضريبة على القيمة المضافة لأن البدائل، أي الضرائب المرتفعة جداً على المبيعات والتعرفة، تشجع على التلاعب والتهريب.
- تطوير برامج ضريبية على الإستهلاك: في حين ان الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة على الإستهلاك ، فإن ضريبة الإستهلاك هي ضريبة على ما ينفقه الناس بدلاً مما يكسبونه. ويشير معارضو الضرائب على الإستهلاك الى طبيعتها التنازلية.

وأخيراً، لاحظ المشاركون في سلسلة الطاولة المستديرة ، بأنه رغم واقع احتمال عدم ظهور السلطة الصريحة للحكومة الفدرالية بفرض الضرائب في الدستور الجديد، كما هو ثابت في ممارسة دول أخرى في أنحاء العالم، فإن المجلس التشريعي العراقي غير مقيّد بقدرته على الإعتراف بمثل هذه السلطة ، ولكن من شأن سلطة ضمنية لفرض الضريبة ان تنشأ بسهولة من أي جهة من السلطات المذكورة سابقاً، كما هي الحال في صلاحيات الحكومة المركزية التي تشتمل، على سبيل المثال دون الحصر، على سلطتها لتنظيم "سياسة تجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق" (المادة ١١٠ (٣)) وصياغة " السياسة الضريبة والجمركية (المادة ١١٠ (٣)) أو تأمين " تنمية متوازنة في مختلف مناطق البلاد " (المادة ١١٢ (١).

٤-٦- مواضيع فدرالية أخرى

إنّ تحديد العلاقة بين المركز والمناطق والمحافظات هو موضوع يمرّ عبر مواضيع متعددة تم التطرق اليها في مكان آخر من هذا المستند، ومن بينها:

- **قانون الأحوال الشخصية:** قد ترغب الحكومة العراقية في تحديد الصلاحية القانونية لقانون العائلة بين الحكومة الفدرالية والمناطق والمحافظات، وتوضيح كيفية معالجة الأحوال الشخصية في المنطقة الكردية أو في أي منطقة جديدة قد يتم انشاؤها.

- **تحديد وضع المناطق المتنازع عليها:** أوصى المشاركون بمزيد من إجراءات التوضيح لتحديد وضع المناطق المتنازع عليها وفقاً لما هو مطلوب في الدستور دون الإكتفاء بوضع كركوك.

- **التعليم:** تثبيت تقسيم العاملين بين المحافظات والمناطق والحكومة المركزية بخصوص مواضيع تتعلق بالتعليم، ومن بينها تطوير البرامج ودور الأقليات الوطنية والدينية في تطوير اي روزنامة تعليمية.

٤-٧- معلومات اضافية:

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة كتب ومذكرات PILPG الآتية:

- دليل صياغة قانون المجلس التشريعي الفدرالي.
- دليل صياغة قانون المصرف المركزي.
- دليل صياغة قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة.
- مذكرة الهيكلية الإدارية وإنشاء المناطق في العراق.
- مذكرة ثروات النفط والغاز في العراق.
- مذكرة اصلاح قطاع الأمن في العراق.

٥- النفط وتوزيع العائدات:

شدّد الكثير من المشاركين على ان الإتفاق على النفط وغيره من العائدات هو من نواحي كثيرة شرطاً لا بدّ منه للإنتقال الى معظم المواضيع الأخرى في الدستور، ومن ضمنها إنشاء المناطق وتوضيح السلطات الحكومية.

٥-١- التعديل

يقول بعض ممثلي منظمات غير حكومية، نقلاً عن آراء خبراء في صناعة النفط داخل وخارج العراق، بأن الأحكام الدستورية لتوزيع عائدات النفط هي غير ملائمة، وبأن المواد ١١١ و ١١٢ و ١١٥ و ١٢١ (٢) قد تكون لها انعكاسات سلبية على كل من إدارة الثروة وتطويرها. في غضون ذلك، لاحظ آخرون بأن السلطات الحصرية الفدرالية ،على صعيد السياسة التجارية والجمركية ، يمكن استخدامها من جانب الحكومة الفدرالية لتحمل مسؤولية إدارة ضبط الثروات النفطية، وبأن الحكومة الإتحادية يمكنها زيادة سلطاتها باستخدام قوتها للدخول في اتفاقات دولية ومن بينها الإتفاقات مع صندوق النقد الدولي.

وطبقاً للدستور، تقوم الحكومة، مع المحافظات والحكومات المحلية المنتجة، بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (المادة ١١٢ (١)). وأوصى المشاركون بمزيد من التوضيح لهذا التعاون والمسؤولية المشتركة، بإتاحة المجال أمام بغداد للتخصص في وضع السياسة

والإستراتيجية (وان يكن بالتشاور مع المناطق والمحافظات) والسماح للمناطق والحكومات بالتركيز أكثر على العمليات.

ويفسّر البعض المادة ١١٢ بأنها بمثابة تنازل عن إدارة الحقول الجديدة الى المناطق والمحافظات المنتجة، بحيث يصبح دور الحكومة المركزية مؤقتاً عندما ينتهي الإنتاج من الحقول الحالية. ومثل هذا التفسير يحصر بغداد بالعمل فقط مع المناطق والمحافظات المنتجة لصياغة " سياسات استراتيجية" لتطوير الثروة المستقبلية من النفط والغاز. وقد أثار غياب الصياغة الصريحة في الدستور لهذا الموضوع توتراً وتكهنات ملحوظين. وقد يرغب مجلس الممثلين بالإهتمام بالدور الدائم للحكومة الإتحادية فيما يختص بمستقبل السياسة النفطية.
ولاحظ المشاركون ان التوزيع الحالي للمهمّات والمسؤوليات يمكنه ان يؤدي الى تجزئة قطاع الثروة الطبيعية. وادعى بعض المشاركين بأن هذه التجزئة ستؤدي الى تأجيل التشريع والقوانين والأنظمة الضرورية، الأمر الذي يضعف موقع العراق المساوم ، بالمقارنة مع باقي الدول المنتجة للنفط ، ويعيق الإستثمار الأجنبي والمقاولات في القطاع الخاص. ويمكن لتداخل السلطات بين الدولة والمناطق والمحافظات ان يهدد الموازنات الفدرالية والإقليمية والمحافظة ويضعف اشراف السلطتين التشريعية والتنفيذية على جميع المستويات، وبالتالي يشرّع الباب أمام التلاعب بالثروات وإساءة استعمالها.

وقد يرغب مجلس الممثلين العراقي الأخذ في عين الإعتبار تعديلاً للدستور بالدعوة الى وضع قانون للنفط يمكنه ان يوضح الأدوار والمسؤوليات. ويمكن لهذا القانون ان يعطي الحكومة الفدرالية سلطة وضع السياسات والتصميم ، والإشراف على تطبيقه وسلطة توقيع الإتفاقات والعقود الإستراتيجية.

وتكون المناطق والمحافظات المنتجة للنفط مسؤولة عن إدارة العمليات وتنفيذ المشروع وبالتالي ينخفض التداخل بين المركز والأطراف. ويمكن ان يتضمن قانون جديد للنفط إنشاء صندوق ائتمان للنفط لإدارة العائدات وزيادة المساءلة والشفافية.

٥-٢- الحلول الإقليمية

ويمكن تصوّر حل اقليمي محتمل ، لتقاسم عائدات النفط ، بإقدام البرلمان العراقي على وضع تشريع يحدد بأن المناطق والمحافظات المنتجة يجب ان تخصص نسبة مئوية متفق عليها من عائدات النفط الى الحكومة الفدرالية للإستعمال الوطني وتسهيل الجباية الفدرالية لضريبة متفق عليها على بعض العائدات النفطية. وأشار المشاركون الى أنه في حال تأسيس اللجنة العامة للتدقيق والعائدات الفدرالية الملائمة (المطلوبة في المادة ١٠٦) بصورة صحيحة، يمكن لهذه اللجنة ان تمارس رقابة وإشرافا فعّالا على عائدات النفط ، إذا ما ركزّت اولوياتها على الشفافية والمساءلة وعضوية التمثيل.

٥-٣- الشفافية والمساءلة

وحتى لو لم توّكل مثل هذه المهمّة الى هذه اللجنة هناك حاجة ملحّة للشفافية والمساءلة. وقد ترغب الحكومة العراقية في الإعتماد على المبادئ التي وضعتها

" مبادرة الشفافية في صناعات الإستخراج " (EITI). ويتطلب هذا النظام الدولي الجديد للمساءلة والشفافية في الدول الغنية بالثروات نشر مبالغ المدفوعات الى الحكومة مقابل استخراج الثروات الطبيعية.

وتتطلب المبادرة استخدام عدة فئات من الحكومة والمنظمات الدولية وشركات الطاقة والتنقيب والمنظمات التي لا تتوخى الربح.
وعلى غرار ذلك، قد ترغب الحكومة العراقية بالأخذ بعين الإعتبار المزيد من تحديد لسلطات وأدوار الحكومة الفدرالية للسياسات المتعلقة بمصادر المياه داخل وخارج العراق.

٥-٤- نماذج اخرى

ومن بين الأشكال الممكنة لتوزيع عائدات النفط طريقة الدفع مباشرة الى المواطنين العراقيين، وذلك استناداً الى النموذج المعتمد في آلاسكا لتقاسم عائدات النفط، أو اي طريقة أخرى. في كندا، تحصّل المقاطعات عائدات النفط من أراضيها وتوزعها، ولكن الحكومة الفدرالية تحوز على صلاحيات ضريبية وتنظيمية على بعض نواحي صناعة النفط.
لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة مذكرة PILPG حول ثروات النفط والغاز في العراق.

٦- التفاوض الصوري: الفدرالية وتكوين المناطق

ومن ضمن أرفع الأولويات سن قانون، خلال ستة أشهر، يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين المناطق وفقاً لما نصت عليه المادة ١١٨. كما يجب على العراقيين الإهتمام بهيكلية الدولة وتوزيع السلطات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية والمحلية والمحافظات. فضلاً عن ذلك، يشترط الدستور إنشاء عدة لجان عامة من شأنها ان تؤثر على إدارة الفدرالية في العراق. ويجب أيضاً تحديد طابع وخصائص هذه اللجان.

٦-١- حول التفاوض الصوري

أجرت PILPG مفاوضات صورية تناولت هذه المواضيع وغيرها بخصوص تكوين المناطق. ولعب المشاركون أدوار الإئتلاف الرئيسي والأحزاب المنبثقة عن انتخابات ديسمبر ٢٠٠٥ . وتفاعل المشاركون من خلال جلسات تخطيط جماعية ، واجتماعات بين المجموعات، واجتماعات متعددة الفرقاء حول موضوع محدد ومن ثم عقدت جلسة عامة. واستكملت هذه الجلسات بمفاوضات غير رسمية، وبناء تحالفات حصلت عضوياً عبر الجلسات. واعتمدت العملية الصورية المنهجية المستخدمة من قبل المركز الوطني للتدريب على الشؤون الخارجية في وزارة خارجية الولايات المتحدة لتدريب الديبلوماسيين الأميركيين قبل المفاوضات.
ومثل المشاركون في المفاوضات الصورية التحالفات الإنتخابية الرئيسية في انتخابات ديسمبر ٢٠٠٥. وكانت التحالفات غالباً متكلفة الى أبعد الحدود، ومع ذلك فإن مواقفهم كانت بعيدة جداً عن النظرة الأحادية الموّحدة.

٦-٢- العِبَر المستخلصة

تناولت المفاوضات الصورية ثلاث مواضيع أساسية متعلقة بتكوين المناطق: آليات التكوين وهيكليتها في الإنتخابات الإقليمية والمحلية، وتوزيع القوى والثروات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية والمحلية والمحافظات، ودور اللجان العامة في تمثيل المصالح الإقليمية والمحلية.

واكتسبت المفاوضات فعالية أكبر عندما ارتكزت على مناقشة ألاحكام الحالية للدستور. وفي هذه الحالات ، طور الفرقاء حلولاً ابتكارية أكثر وتسويات عند دراستهم للدستور. وسادت الإنفعالات البلاغية المناقشات النظرية التي افتقدت الى الأسس الدستورية. وتدعم هذه العبرة من المفاوضات الرأي القائل بضرورة تخصيص مزيد من الثروات لطاقات المشرّعين العراقيين وقادة الأحزاب وموظفيهم.

٦-٣- هيكلية الدولة

ان الدولة الفدرالية المرسومة بشكل عام في الدستور، تترك الكثير من المواضيع التنظيمية والإجرائية بدون حلّ. وشكلت متطلبات المعالجة لتكوين المناطق مواضيع مثيرة للجدل بين الفرقاء.

٦-٤- تكوين المناطق

ايّدت بعض الوفود إنشاء اربع مناطق: واحدة كردية وواحدة سنية ومنطقتين شيعيتين. وفي الوقت الذي أقرّ البعض الآخر بأن المناطق الجديدة قد لا يكون مفرّ منها، ولكنهم سعوا الى إبطاء هذا التكوين وتركيز القرارات على الإستقلالية الإقليمية للجان الفدرالية.

وتمت اثارة موضوع ، دون ان تتم تسويته ، بشأن من سيصوّت في الاستفتاء على تكوين المناطق المنصوص عنها في المادة ١١٩ من الدستور، والأهم من ذلك من سيدير الإستفتاء ويشرف عليه ويصدّقه. كما تمت اثارة موضوع مستوى التصويت، هل سيكون على مستوى المحافظة او المنطقة او على المستوى الوطني. وكانت بعض البعثات واضحة بإبداء رغبتها بالإكتفاء بالإشراف المحلي على الإستفتاء، بينما أشار مندوبين مختلفين الى عدم الثقة بقدرة اللجنة الإنتخابية المستقلة في العراق على القيام بدور في الإستفتاء. كما ان البعض منهم فسّر المادة ١١٩ بشكل ضيّق وقالوا بأنه عند إجراء إستفتاء محليّ مؤاتٍ يتم آلياً تحديد الوضع الإقليمي.

وفسر الآخرون هذه المادة بشكل أوسع على انها تدعو الى إستفتاء يؤدي الى إطلاق مناقشة إقليمية ووطنية حول تكوين المنطقة الجديدة والإجراءآت المتّبعة لتحقيق ذلك. ويمكن أن تشتمل هذه الإجراءآت على افتراضات مرحلية للسلطات اضافة الى عملية التأكد من أن المحافظات تمتلك القدرة على ممارسة السلطات في المنطقة.
كما شكلت حدود المحافظات والمناطق موضوعاً خلال المفاوضة الصورية. هل سيتم رسم الحدود للمناطق الجديدة استناداً الى الجغرافيا أو الى التكوين الإتنيّ والطائفيّ للسكان؟ هل يمكن إعادة رسم الخطوط الحالية للمحافظات؟

٦-٥- كركوك

شكّل وضع كركوك في المستقبل أهمية للعديد من الوفود. ولكن التأجيل في تسوية هذا الموضوع ، كما ورد في الدستور، لم يمنع الفرقاء من بحثه. وأظهرت المفاوضات الصورية بأن هذا الموضوع لم يهمد بعد على الرغم من تأجيل تسوية مسألة كركوك حتى العام ٢٠٠٧.

٦-٦- توزيع الثروات

خلال تحديد الفدرالية في العراق، يتوجب على القادة السياسيين مواصلة اقتسام الصلاحيات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية التي تبدأ في المواد ١١٠ ، ١١٤ و١١٥ من الدستور. فالمادة ١١٠ تعدد الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية بينما تعدد المادة ١١٤ السلطات المشتركة بين الهيئات الفدرالية والإقليمية.

اما المادة ١١٥ فتنصّ على أن السلطات غير المعطاة حصرياً الى الحكومة الفدرالية هي من صلاحية المناطق والمحافظات ، وبأن الأولوية يجب أن تعطى الى قانون المناطق والمحافظات. وشكلت مواضيع الإشراف على الثروات الطبيعية والصلاحية بشأن حماية حقوق الإنسان وتطبيقها النقاط الأكثر جدلاً ضمن سلطات الحكومة.

وعلى غرار الموضوع الأول، وكما كان متوقعاً شكل الإشراف على انتاج النفط وتوزيع العائدات الموضوع الأبرز بين المشاركين. وتناولت المناقشات موضوع تقاسم العائدات والإشراف على حقول النفط غير المطورة حالياً. وركزت البعثات أيضاً على موضوع الإشراف على مصادر المياه والكهرباء والوصول اليها.

٦-٧- طريقة وصيغة قسمة عائدات النفط

دخلت الوفود الى المفاوضات الصورية تحمل مواقف محددة بشأن الإشراف على صناعة النفط. فدعم البعض الإشراف الفدرالي على الثروات النفطية انطلاقاً من تشديد الدستور على ان النفط هو ملك لكل الشعب العراقي في جميع المحافظات والمناطق. بينما اعتمد آخرون الإشراف الإقليمي على النفط وغيره من الثروات واقترحوا صيغة توزيع نسبة مئوية تكون مرتبطة بشكل وثيق بنسبة عدد السكان.

ويرتبط الإشراف الميداني بطريقة توزيع عائدات النفط وصيغتها. وأوردوا اقتراحاً بأن يتم توزيع العائدات على المناطق والمحافظات استناداً الى عدد السكان ، مع نسبة مئوية متفق عليها تذهب الى الحكومة الإتحادية لتتمكن من القيام بمهامها وتنفق الأموال استناداً الى الحاجة. بينما دافعت بعض الوفود عن الرأي القائل بأن الثروات يجب ان تذهب الى الأمكنة حيث الحاجة هي أكبر، ومن ضمن ذلك توزيع للتعويض استناداً الى عدم المساواة السابقة (وتمت جدولة ذلك زمنياً). بصورة عامة لم تتمكن الوفود من الوصول الى اتفاق حول استعمال عائدات الثروات لمعالجة الحرمان السابق كما نصت عليه المادة ١١٢. وتخللت جميع المناقشات دعوة الى المصالحة الوطنية بشأن خروقات حقوق الإنسان التي ارتكبت ضد قطاعات مختلفة من السكان.

وأدى ذلك الى صدور دعوة أخرى لأجراء إحصاء سكاني أكثر دقة نظراً لإرتباطه بعملية التصويت في الإستفتاء وبموضوع الأفراد المنتقلين والمهجرين وكذلك بالتوزيع العادل والمتوازن للعائدات. ووافق الفرقاء عموماً على الحاجة الى اجراء احصاء وطني. كما اقترح البعض بان الإحصاء الوطني ربما يكون شرطاً لا بدّ منه للإتفاق النهائي على توزيع الثروات بين الحكومة الإتحادية والمناطق والمحافظات والإدارات المحلية. لم يتمكن الفرقاء من الوصول الى اتفاق بشأن تفاصيل الإحصاء.

٦-٨- انتاج النفط في المستقبل

برز عدم اتفاق الفرقاء حول الإشراف على حقول النفط غير القائمة. بعض الوفود رأت أنّ الدستور يدعم الإشراف الإقليمي على حقول النفط الجديدة وفسّرت الغموض أو الصمت حول هذه المسألة بأنه يُطلق حقوقهم المحفوظة ، حول كل ما لم ينص عليه الدستور، بأنه حصراً من ضمن صلاحية الحكومة الفدرالية. ولكنهم لم يقتنعوا بالحجج المقدمة بأن المادة ١١٢(٢) لا تتناول صراحة الإشراف على حقول النفط الجديدة وبأن المادة ١٢١(٣) تضمن بأن جميع المناطق والمحافظات يجب أن تحصل على حصة عادلة من العائدات الوطنية كافية لقيامها بمسؤولياتها، كما ان المادة ١١٥ تنص على ان الثروات الكامنة تذهب الى كل من المناطق والمحافظات. ومع ذلك، أتفق الجميع على دعم توزيع نسبة مئوية معيّنة من عائدات هذه الحقول الى الحكومة الفدرالية. ولاحظ بعض الفرقاء أن الحقول القائمة ، التي تتطلب تأهيلاً كبيراً ، يجب أن تعتبر بمثابة حقول جديدة لغايات الإشراف الحكومي. ويدعم آخرون التمييز بين حقول النفط الحالية والمستقبلية بحجة أن الدستور لم يأت على ذكر الإنتاج المستقبلي وبالتالي يجب تطبيق المادة ١١١ التي تضمن ملكية النفط والغاز لجميع العراقيين. ومع ذلك دعم آخرون الإشراف المركزي على انتاج النفط والغاز.

٦-٩- المياه

كما ركزت المفاوضات الصورية على موضوع الإشراف على الثروات الأخرى مثل المياه والكهرباء. وظهر أن بعض الوفود تبدي موافقة على ان تكون الحكومة الفدرالية مسؤولة عن كل الثروات المائية التي تنبع من داخل العراق ومن خارجه. ويتفق هذه الموقف مع المادة ١١٠ (٨) التي تمنح الحكومة الفدرالية السلطة الحصرية على سياسة المياه من المصادر الخارجية. ومع ذلك تظهر الحاجة الى تعديل دستوري أو الى تشريع يتناول المادة ١١٤(٧) التي تنص على تقاسم المسؤوليات بين المناطق والحكومة المحلية على الثروات المائية الداخلية.

وسلّط النقاش حول حقوق المياه الضوء على أهمية بعض الفروقات الدقيقة في لغة الدستور. كما سلط النقاش الضوء على حاجة المندوبين للتمييزبين الأهداف ووضع استراتيجية تتناول الأهداف التي يمكن، أو بالأحرى يجب، التركيز عليها خلال التعديلات الدستورية ، مقابل عدد كبير من المواضيع التي يمكن على الأرجح معالجتها من خلال تطبيق القانون.

٦-١٠- اللجان العامة

ينص الدستور العراقي على إنشاء عدد من اللجان المستقلة تهتمّ الى جانب الحكومة بمجموعة من القضايا. وستؤثر بعض هذه اللجان مباشرة على العلاقات بين الحكومة الفدرالية والمناطق والمحافظات والإدارات المحلية. وعلى الأرجح ان لجنتين من هذه اللجان- وعلى الأخص اللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في مناطق (١٠٥) واللجنة العامة للتدقيق والعائدات الفدرالية الملائمة (المادة ١٠٦)- ستلعبان دوراً كبيراً في وضع السياسة وتطبيق الفدرالية في العراق. ونتيجة لذلك، ركّزت الوفود بشكل خاص عليها خلال عملية التفاوض الصوري. وتعتبر اللجان العامة أيضاً بمثابة وسائل بديلة يمكن بواسطتها تحقيق اهداف التحالف. كما رأى البعض بأن اللجان العامة هي بمثابة وسيلة لتمثيل مصالح الأقليات منفصلة عن مجلس الممثلين.

وخلال المفاوضات بشأن اللجان العامة شملت المواضيع الرئيسية التي يجب تسويتها سلطات اللجان وعضويتها. ان هذه المواضيع شاملة وستؤثر على كل من اللجان العامة الجديدة. وشكل التمثيل في هذه اللجان موضوعاً مثيراً للجدل. وقد أثارت مجموعات الأقليات بشكل خاص المخاوف حول استثناؤها من اللجان العامة وبالتالي من عملية صنع القرار. كما أثير موضوع التمثيل في تشكيل الهيئة التشريعية الخاصة التي ستنشأ لمراجعة واقتراح التعديلات على الدستور.

واعتبرت الوفود اللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق بمثابة مؤيد محتمل لمواقفها. ولم يكن دور اللجنة واضحاً بالنسبة لمسؤوليتها عن تصديق نتائج الإستفتاء أو تحديد قدرة محافظة أو أكثر على ممارسة السلطات في المنطقة. ورأى آخرون بأن مثل هذه اللجان ستعزّز موقع الحكومة الفدرالية. تبقى هناك مسألة إناطة هذه السلطات الخاصة بتكوين المنطقة باللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق أو بلجنة أخرى.
كما ورد اقتراح بإنشاء لجان إضافية من بينها لجنة لحماية البيئة. وناقش الفرقاء أيضاً موضوع لجنة بإشراف وزارة الحقوق المدنية اضافة الى هيئة مستقلة تؤمن توثيق وحفظ الدلائل والتحقيق في الظلامات السابقة.

اتفقت الوفود على بعض النقاط بشأن اللجان العامة. وأقر الجميع بالحاجة الى الشفافية في عمل اللجان العامة وعلى الأخص تلك المسؤولة عن توزيع العائدات. كما أكّد الفرقاء على الحاجة الى مشاركة كاملة وفعالة لكل المجموعات الإتنية والدينية وبصورة عامة كل مكوّنات المجتمع العراقي. وبالرغم من عدم الإتفاق على السلطات بالضبط كان هناك اتفاق على وجوب إعطاء دور محدد للجان العامة في تكوين المناطق الجديدة.

٦-١١- حقوق الإنسان

أعطى العديد من الفرقاء أولوية للحاجة الى مؤسسات لحماية حقوق الإنسان والتحقيق في الخروقات السابقة. تمكن الفرقاء من الإتفاق على مسؤولية الحكومة الفدرالية ، للتأكيد بأن حكومات المناطق والمحافظات والمجالس المحلية تطبّق حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عنها في الدستور. وتم الإعراب عن القلق الكبير بشأن الحماية التي توفرها المناطق لحقوق المرأة والأقليات.

وعلى الرغم من إقرار الوفود بالحاجة الى الحماية الفدرالية لحقوق الإنسان ، حصل خلاف حول دور حكومات المناطق في حماية حقوق الإنسان. اقترحت بعض الوفود وجوب ضمان المستويات الفدرالية لحقوق الإنسان من جانب المناطق الجديدة. بينما أيّد آخرون تطبيق قوانين حقوق الإنسان الفدرالية ، واقترحوا نوعاً معيناً من البيانات أو الضمانات (مكرّسة في الدستور وتضمن التشريع أو أي شكل آخر) تؤكد على السلطة العليا للحكومة الفدرالية لتأمين حقوق الإنسان في جميع أرجاء المنطقة.

٦-١٢- الأمن

على الرغم من عدم إدراج موضوع الأمن على جدول الأعمال فإنه خيّم على المفاوضات. وشكّل الإشراف على القوى الأمنية في البلاد أحد أهم المواضيع. وسعت بعض الوفود، بمثابة بديل آخر، الى نظام لمراجعة الإدعاءآت بشأن المخالفات وإقامة شرطة وقوى عسكرية فدرالية شديدة الإندماج بديلاً عن القوات الإقليمية.

٦-١٣- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات لطفاً مراجعة أدلّة الصياغة والمذكرات الآتية التي أعدّتها PILPG :

- مذكرة الهيكلية الإدارية وتكوين المناطق في العراق.
- مذكرة إصلاح قطاع الأمن في العراق.
- مذكرة ثروات النفط والغاز في العراق.
- دليل صياغة قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات.
- دليل صياغة المجلس التشريعي الفدرالي.
- تقرير PILPG للمفاوضات الصورية حول تكوين المناطق.

٧- التركيز على خروقات حقوق الإنسان في العراق : ماضياً وحاضراً ومستقبلاً

خيّم موضوع حقوق الإنسان على جميع المناقشات المتعلقة بتطبيق الدستور. ويعود ذلك بشكل كبير الى ان العديد من العراقيين كانت لهم علاقة شخصية بموضوع حقوق الإنسان: إما بمثابة ضحايا أو أقارب أو أصدقاء للضحايا، أو بصفتهم أعضاء في طائفة غير حصينة ومعرضة. ولذلك، فإن التركيز على الخروقات السابقة والحاضرة والمستقبلية لحقوق الإنسان إعتُبر أساسياً لمداواة الأمّة ومصالحتها مع الماضي وبناء الثقة بين الفرقاء بحيث يتمكنون من السير معاً الى الأمام وخلق ديموقراطية مستقرة وعادلة.

ان الدستور العراقي لا يؤكد فقط على عدد من الحقوق السياسية والمدنية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية (القسم الثاني) وانما يدعو ايضاً الى إنشاء لجنة عليا لحقوق الإنسان (المادة ١٠٢). وينص الدستور على ان تكون هذه اللجنة مستقلة وخاضعة لإشراف مجلس الممثلين. ولكن الدستور لا ينص على أي تفاصيل بشأن تشكيل اللجنة وهيكليتها ومدّة ولايتها أو صلاحياتها.

وشدد المشاركون على ضرورة اقدام مجلس الممثلين على اشتراع قانون قويّ يُمكّن من إقامة إطار قانونيّ قويّ وقدرة مؤسساتية لحماية الحقوق الواردة في الدستور. ويتضمن ذلك التركيز على قضايا تتعلق بقانون الأحوال الشخصية في العراق كما يتضمن ايضاً حقوق الأقليات وقانون العائلة والنظام الإنتخابي وضمانات الدولة لتوفير العناية والتعويضات الى عائلات الشهداء وضحايا الإرهاب.

٧-١- اللجنة العليا لحقوق الإنسان

كما أشرنا سابقاً يدعو الدستور الى التأسيس الفوري للجنة العليا لحقوق الإنسان. ويمكن ان يتم ذلك بالدمج الممكن بين التعديلات الدستورية وتطبيق القوانين.

قد يرغب مجلس الممثلين بتوضيح نطاق ومهمات اللجنة (ومن ضمنها بحث موضوع مدة الولاية والمدى الذي يتداخل فيه عملها أو يتكامل بالتنسيق مع غيرها من المؤسسات المعنية) مع ضمان استقلالية اللجنة. ويمكن ان يتضمن ذلك تعديلاً دستورياً لإستبعاد الإشراف على اللجنة من جانب مجلس الممثلين كما يدعو اليه حالياً الدستور.

ولاحظ المشاركون بأن الباب لتطوير لجنة متجاوبة قد يكون بإنشاء لجان فرعية للجنة متخصصة بالمواضيع الدستورية المنفصلة والمتميزة، على غرار لجان فرعية تهتم بالنساء والأقليات واعادة الإسكان أو الأهتمام بالأشخاص المهجرين.

ومن الممكن تزويد هذه اللجنة بإمكانية الإستماع الى الشكاوى بخصوص حقوق الإنسان و/أو معالجتها، كما يجب توضيح علاقة اللجنة بالقضاء فور إنشائها. وضمن نفس الإطار يجب أن تسعى اللجنة الى إنشاء مكاتب محلية واقليمية في انحاء البلاد بمثابة مراكز للشكاوى وعملية التوثيق مع تأمين بلوغها من قبل الجميع .

٧-٢- الحقيقة والمصالحة

وافق المشاركون على ضرورة توافر مناخ أمني أوسع واجراءآت تعليمية رسمية قبل وضع أي حقيقة رسمية أو آلية مصالحة، لجنة على سبيل المثال. وفي حال اعتزام تأليف لجنة، فهي بحاجة الى أن تبقى مستقلة عن اللجنة العليا لحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات، مثل وزارة حقوق الإنسان، وتكون مزوّدة بالآليات لتكملة عمل هذه الكيانات الأخرى، وتنسيق الجهود المشتركة بينها عندما يكون الوضع ملائماً. ويمكن ان تتضمن مهام اللجنة جمع الأدلة والتحقق منها وتبويبها، وجمع الشهادات، والثقافة الرسمية حول حقوق الإنسان ، والحقيقة ، واجراءآت المصالحة، والتصنيف المنهجي لتوثيق حقوق الإنسان.

٧-٣- توثيق حقوق الإنسان

بغض النظر عن الشكل الرسمي الذي قد تتخذه هذه الآلية في المستقبل، شدد المشاركون على اهمية اتخاذ الإجراءآت المباشرة لتبويب وثائق حقوق الإنسان والمحافظة عليها، وتأمين الحصول على هذه الوثائق، وربما العمل على التصنيف المنهجي لجمع الوثائق الحالية والجديدة، وجمع الأدلة والشهادات قبل فقدان البيّنة وحجبها أو تآكلها. وقد لعبت وزارة حقوق الإنسان دوراً ريادياً في هذه العملية. ويمكن للمؤسسات الأخرى ان تكون في وضع ملائم للمساعدة في هذا العمل، وعلى الأخص اذا وفر المجتمع الدولي الى كل من هذه المؤسسات الدعم المالي والتقني التي هي بأشد الحاجة اليه.

٧-٤- التدريب على حقوق الإنسان وتلقينها

يجب على الحكومة العراقية ،أن تأخذ بعين الإعتبار، ابراز اهمية دور التدريب والتلقين، ربما عبر تعيين لجنة او انشاء وزارة لحقوق الإنسان بمثابة وكالة مسؤولة. ويمكن ان يشتمل هذا التدريب على الآتي:

- تدريب الوزارات المختصة على حقوق الإنسان والوكالات المسؤو لة عن تطبيق القانون.
- تدريب المجتمع المدني على حقوق الإنسان.
- القيام بحملات توعية عامة تتناول حقوق الإنسان وآليات رفع التقارير.

٧-٥- توضيح مسؤولية المناطق والمحافظات حول حقوق الإنسان

كما سبقت الإشارة الى هذا الموضوع، قد يرغب مجلس الممثلين في العراق ، بتثبيت قابلية تطبيق احكام الدستور حول حقوق الإنسان على المناطق والمحافظات والحكومات المحلية من خلال العملية التشريعية. في غضون ذلك، ان اي عقلنةٍ للأدوار والمسؤوليات في مجال حقوق الإنسان يجب ان تشتمل على تحديد مؤسسات اقليمية أو في المحافظات تكون مسؤولة، والتأكد الفوري من قدرة هذه المؤسسات وتشغيلها، وتحديد مدة الولاية، وتأمين التنسيق مع غيرها من المؤسسات المعنية في البلاد. وطالبت بعض المجموعات بضرورة ممارسة المناطق والمحافظات سلطة عليا بخصوص تعزيز حقوق الإنسان وتطبيقها. بينما رأى آخرون ان هذا الأمر غير متساوق مع الدستور.

٧-٦- المحكمة الفدرالية العليا وتأثيرها على حقوق الإنسان

تكون للمحكمة الفدرالية العليا سلطة الإشراف على دستورية القوانين والأنظمة المطبقة وتفسير أحكام الدستور. لذلك، فإن المحكمة ستلعب دوراً حاسماً في حماية حقوق الإنسان وتطبيق قوانينها. وشدّد المشاركون على وجوب تأمين القدرة المباشرة والعمل للمحكمة وغيرها من

الهيئات التابعة ، بحيث تكون من أرفع أولويات الحكومة العراقية. وربما يتمثّل الأمر الأهم بدعم نظام المحكمة بهدف إيجاد دعم وشرعية للمحكمة وشرعيتها من المواطنين العراقيين بدفعهم الى الإهتمام بطريقة عملها وتكوينها. وقد تمّ بحث طريقة عمل المحكمة وتأليفها بشكل أكثر تفصيلاً في القسم رقم ٩.

٧-٧- تطبيق القوانين

تبدأ حماية حقوق الإنسان بالتدريب المناسب والجهوزية لتطبيق القانون. ويجب على الحكومة العراقية أن تهتم بشكل خاص بدور الوكالات في تطبيق القانون ، كونها حارساً لالتزام العراق بحماية حقوق الإنسان وحماية الذين يُبلغون عن مخالفتها ويسعون الى تصحيح هذه الخروقات. كما يجب على الحكومة أن تدعم الثقافة العامة لرفع مستوى إدراك الأفراد والمجموعات في العراق لحقوقهم الدستورية ،وكذلك لمسؤولياتهم الفدرالية والإقليمية والمحلية. ويُمكن لهذه العملية التثقيفية أن توفر للرأي العام معلومات حول الآليات التي تُمكّن المواطنين من السعي وراء المساعدة عندما تتعرّض حقوقهم للخرق.

٧-٨- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، لطفاً مراجعة المذكرة الآتية التي أعدّتها PILPG حول التوجيهات التشريعية:

- دليل صياغة قانون لجنة حقوق الإنسان.
- مذكرة حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية.
- مذكرة حول حقوق الأقليات في العراق.
- مذكرة حول تجاوزات حقوق الإنسان في العراق وتوثيقها والمساءلة.

٨- ضمان حقوق المرأة والأقليات في الدستور

بالنسبة لحقوق المرأة يوفر الدستور العراقي عدداً من الضمانات تشتمل على الآتي ، على سبيل المثال دون الحصر: المساواة أمام القانون، التحرّر من التمييز المرتكز على الجنس، حقوق متساوية في التعليم، حقوق متساوية في "المشاركة بالشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية ، ومن ضمنها الحق بالتصويت، والإنتخاب والترشّح".
(المادة ٢٠)، وضع شرط انتخابي لبلوغ نسبة لا تقل عن ٢٥% من التمثيل النسائي في البرلمان، ومنع العنف المنزلي، ومنع التقاليد القبلية التي تتناقض مع حقوق الإنسان (المواد ١٤،١٦،٢٠،٢٩،٣٤ ، ٤٥ و٤٩ على التوالي).
بالنسبة للشؤون العائلية (الزواج، الطلاق، الإرث، الخ) ، ينص الدستور على "ان العراقيين أحرار في التزامهم بأحوالهم الشخصية وفقاً لدينهم وطائفتهم ومعتقداتهم أو خياراتهم، بحيث يتم تنظيم ذلك بموجب قانون" (المادة ٤١).

٨-١- حقوق الأقليات

هناك عدد من المجموعات التي تعتبر نفسها اقليات وطنية او دينية داخل العراق ولها هواجسها وحاجاتها المشروعة. وقد تضم هذه المجموعات سُنّة وأكراد وغير عرب ومسيحيين وتركمان وكلدانيين واشوريين وغيرهم.

بالنسبة لحقوق الأقليات، ينص الدستور على عدد من الحمايات ، وعلى الأخص فيما يتعلق بالحريات الدينية وحقوق اللغة اضافة الى ضمان الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية لمختلف القوميات (المواد ٢-٤، ٤٢، ٤٣ و١٢٥). ومع ذلك، فقد أعربت الأقليات عن قلق مواز بشأن حريتها في ممارسة شعائرها الدينية وحول كيفية تطبيق أحكام فدرالية بشكل يحفظ لها حقوقها الإدارية المحلية. وأعرب المشاركون عن قلقهم حول تمثيل الأقليات في البرلمان (وفقاً لقانون الإنتخاب الجديد) وغيره من الوزارات الحكومية والدوائر والمراكز القيادية. تحتاج جميع هذه المواضيع الى المعالجة من جانب الحكومة الجديدة.

اقترح بعض المشاركين، نظراً لأن بعض مجموعات الأقليات قد شكّلت أكثريات في بعض المناطق، بأن تشكّل هذه المناطق القاعدة لدوائر ادارية فردية تتمتع ببعض عناصر الحكم الذاتي.

٨-٢- القضاء

كما جرى التأكيد سابقاً، ستلعب المحكمة الفدرالية العليا دوراً حاسماً في حماية حقوق الإنسان عامة، وحقوق المرأة والأقليات بشكل خاص. وبوصفها الحكم الأخير للمطالبات، يجب على المحكمة أن تكون غير متحيّزة وشفّافة وتمثل جميع العراقيين (وليس فقط المصالح غير العلمانية)، وبالتالي تكتسب شرعيتها. وقد تمّ بحث الأدوات الدستورية والإشتراعية اللازمة لبناء قضاء قويّ ومستقل في القسم التاسع من هذا التقرير تحت عنوان "ادارة العدل في العراق".

٨-٣- بناء قدرة الحكومة والمجتمع المدني

لاحظ المشاركون الحاجة الى زيادة الوعي والإدراك داخل الوزارات والدوائر الحكومية العراقية ، فضلاً عن جميع العراقيين. قد ترغب الحكومة العراقية الأخذ بعين الإعتبار الأمور الآتية:

- بناء قدرة وزارة حقوق الإنسان العراقية ولجنة حقوق الإنسان والموظفين المنتظر ان ينشطوا فعلياً في مجال حماية حقوق الإنسان.

- إنشاء لجان فرعية في الوزارات العراقية (وكذلك في لجنة حقوق الإنسان) حول حقوق المرأة وحقوق الأقليات.
- توفير الثقافة لمجموعات الأقليات والنساء حول الحقوق والآليات التي يمكنها من خلالها تأمين الحماية لهذه المجموعات.
- توعية المجتمع العراقي بكامله حول حقوق الأقليات وثقافتها وقيمها فضلاً عن حقوق المرأة.
- دعم المبادرات لمنح مزيد من السلطات الى النساء والأقليات وتوفير الثروات لمشاريع الدفاع عنها.

٨-٤- زيادة مشاركة المرأة والأقليات داخل الحكومة العراقية

اضافة الى نسبة الـ ٢٥% المطلوبة لمشاركة المرأة في مجلس الممثلين، قد ترغب الحكومة العراقية بأخذ الآتي بعين الإعتبار:

- إنشاء لجان تشريعية حول الأقليات وحقوق المرأة داخل مجلس الممثلين ، يمكنها ان تركز على هذه المواضيع وتقوم بدور استشاريّ للمجلس التشريعي. ويمكن

أن تتطلب لغة محددة إقدام المجلس التشريعي على طلب استشارات في مواضيع محددة.

- تأمين تمثيل المرأة والأقليات في جميع مستويات الحكومة وفي دوائر ووزارات مختلفة، وذلك عن طريق إنشاء مكاتب لحقوق المرأة والأقليات في كل وزارة حكومية.
- دعم إمكانية وصول المرأة والأقليات الى صغار المسؤولين الحكوميين من أجل الإعراب عن هواجسهم وتأمين تواصلهم مع المؤسسات الحكومية.
- التحقق من توافر السلطة المطلوبة للهيئات المحلية، التي قد تكون أكثر قدرة على حلّ القضايا المتعلقة بالمرأة والأقليات ضمن مجموعاتها الخاصة، فضلاً عن الصلاحية والحماية لتسهيل عملية التغيير.
- دعم الجهود المؤيدة للتنمية الريفية على المستوى المحلي.

٨-٥- تطبيق قانون الأحوال الشخصية

سيكون لوضع قانون الأحوال الشخصية في العراق تأثيراً مباشراً على المرأة والأقليات. أشار المشاركون الى ثلاث مقاربات محتملة لحلّ قضايا الأحوال الشخصية:

١- تعديل المادة ٤١ من الدستور بحيث تشتمل على حماية صريحة لحقوق المرأة والأقليات.
٢- صياغة تشريع لتأمين إستمرار التقيّد بالقانون المدني للأحوال الشخصية للعام ١٩٥٩ .
٣- إقرار تشريع يقضي بإحالة أيّ مخالفة للقانون المدني الى التقاضي بموجب قوانين الأحوال الشخصية (كما هو مذكور في القانون المدني للأحوال الشخصية للعام ١٩٥٩)، شرط موافقة الطرفين على التقاضي امام المحاكم الدينية، ويسمح بإستئناف قرارات المحاكم الدينية امام محكمة مدنية.

ان عملية تعديل الدستور المقبلة ستكون فترة حاسمة للمرأة والأقليات، ولذلك من الأهمية بمكان أن تضم اللجنة الخاصة، المؤلفة لمراجعة واقتراح التعديلات الدستورية، أعضاءً يمثلون جميع مكونات المجتمع العراقي. وينطبق نفس الأمر على مراجعة النظام الإنتخابي في العراق، بحيث يجب الأخذ بعين الإعتبار تعزيز ورفع مستوى تمثيل المرأة والأقليات ليس فقط لإنتخابهم في المراكز التمثيلية وانما ايضاً لوصولهم الى لجنة الإنتخابات المستقلة في العراق (IECI) والمنظمات التابعة لها.

٨-٦- معلومات اضافية

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة المذكرات والإرشادات التشريعية الآتية التي أعدّتها PILPG

- دليل قانون اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق.
- دليل صياغة قانون لجنة حقوق الإنسان.
- مذكرة حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية في العراق.
- مذكرة حقوق الأقليات في العراق.

٩- ادارة العدل في العراق

تشكّل استقلالية وتكوين وصلاحية المحاكم المختلفة في العراق، وعلى الأخص المحكمة الفدرالية العليا، مواضيع حاسمة تكمن فيها القدرة على تعزيز، وكذلك على ازالة ، مخاوف الفرقاء المعنيين من التعامل المحتمل مع عدد من القضايا، وعلى الأقل ما يرتبط منها بالفدرالية وبتوزيع السلطات فضلاً عن حقوق المرأة والأقليات.

إن تطوّر القضاء هو المدخل الأساسي لتأمين التزام العراق بحكم القانون. يحدد الفصل الثالث من الدستور العراقي (المواد ٨٧ الى ١٠١) السلطة القضائية الفدرالية بأنها كيان مستقلّ مالياً

وادارياً. وتشمل السلطة القضائية مجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا الفدرالية ومحكمة التمييز الفدرالية ودائرة النيابة العامة ولجنة الرقابة القضائية، فضلاً عن "المحاكم الفدرالية الأخرى المنشأة طبقاً للقانون". أما فيما يتعلق بالمؤسسات الخاصة فإن المادة ٩٢ من الدستور العراقي تنصّ على إنشاء المحكمة الفدرالية العليا. وما يثير قلق الكثيرين هو ان المادة ٩٢ تنصّ على ان المحكمة ستكون مؤلفة "من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي والخبراء في القانون ، الذين سيتم تحديد عددهم وطريقة اختيارهم وعملهم" بموجب قانون صادر عن مجلس الممثلين بأكثرية ثلثي أعضائه. وأعطيت للمحكمة (المادة ٩٣) صلاحية البتّ في عدد من القضايا المحددة ومن ضمنها، تفسير المواد الدستورية، والقضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الفدرالية، والنزاعات بين مختلف دوائر الحكومة، وصلاحية البتّ بالنزاعات بين المؤسسات القضائية.

تنص المادة ٩٠ على اقامة مجلس القضاء الأعلى. أما المادة ٩١ فتوكل الى المجلس مهمة الإشراف على القضاء الفدرالي، وتحضير موازنة القضاء، وتعيين أعضاء مختارين في المؤسسات القضائية الأخرى. وتخضع هذه التعيينات ، فضلاً عن الموازنة القضائية ، لموافقة مجلس الممثلين. ضمن هذا الإطار الدستوري الواسع، يجب وضع مزيد من التفاصيل وتحديد التشريعات المتعلقة بمدة ولاية وهيكلية وتأليف ومهمات هذه العناصر المختلفة للسلطة القضائية الفدرالية، ومن ضمن ذلك علاقاتها ببقية الهيئات الحكومية، وعلاقاتها ببعضها البعض، وعلاقاتها بالهيئات القضائية في المناطق والمحافظات.

لذلك، هناك عدد من القضايا البارزة المتعلقة بالقضاء العراقي لا زالت تحتاج الى انتباه خاص من جانب البرلمان العراقي الجديد خلال عملية التعديل والتشريع. قد ترغب الحكومة العراقية الأخذ بعين الإعتبار الخطوات الآتية من خلال وضع القوانين:

٩-١- إنشاء الهيئة القضائية الفدرالية

يجب أن يحظى إنشاء محكمة عليا فدرالية ، فعّالة وقابلة للحياة ، بأرفع الأولويات بحيث تكون هذه المحكمة قادرة على حماية حقوق الإنسان ، وحلّ القضايا المتعلقة بالفدرالية. وكما سبق وأشرنا، من الضروري أن تحصل هذه المحكمة على الدعم والشرعية من المواطنين العراقيين، مع تركيز الإنتباه الخاص على تأليف هذه المحكمة وطرق عملها. يجب ان يتضمّن قانونها العناصر الآتية:

- توضيح العلاقة بين مجلس القضاء الأعلى واللجنة المشرفة.
- تأكيد استقلالية القضاء.
- الحفاظ على استقلالية القضاء بالإلتزام الدقيق بشرط اغلبية الثلثين للموافقة على قانون المحكمة العليا الفدرالية.
- تعزيز نظام قضائي فعّال عن طريق تطوير وسائل تركّز على المواضيع المتعلقة بالفدرالية وبالنزاعات القضائية بدلاً من معالجة هذه المواضيع فقط على أساس كل حالة لوحدها.

٩-٢- تأليف المحكمة العليا الفدرالية

يجب ان يعطي التشريع مسألة تأليف المحكمة العليا الفدرالية الأولوية. ويشتمل ذلك على الآتي:

- وضع طريقة تعيين قضاة المحكمة العليا.
- وضع شروط محددة للقضاة للتأكد من أن المحكمة تمثّل المجتمع العراقي ، لأن أعضائها يتمتعون بمستوى رفيع من النزاهة والخبرة القانونية ، وبأنهم على اطلاع تام بمختلف القيم والعادات والتقاليد للمجتمع العراقي المتعدد القوميات.
- تأمين عملية تعيين تستند الى الكفاءة.

- ضرورة تأمين تدريب على القانون المدني لجميع قضاة المحكمة بحيث يكون هذا التدريب متساوقاً مع المستويات الدولية الآخذة في البروز.
- الإحتفاظ بمراكز للمرأة والأقليات في المحكمة أو وضع طرق أخرى لتأمين تمثيل الأقليات (ربما بأدخال بند يتناول الشيخوخة).
- الحاجة الى أغلبية كبيرة في مجلس الممثلين للموافقة على التعيينات القضائية.
- توفير التدريب للقضاة بحيث يشتمل على المعلومات حول المجموعات الثقافية والدينية المختلفة في العراق.

٩-٣- مكانة حسنة السمعة

يجب تأمين الشفافية والتركيز على طرق العمل الواضحة وإحالة القضايا الرفيعة المستوى الى المحكمة العليا الإتحادية ووضع التشريعات التي تؤمن ذلك.

- توضيح متطلبات مستوى المحكمة (منح الأفراد من المواطنين حق اللجوء الى المحكمة من شأنه ان يضمن معالجتها بفعالية لقضايا حقوق الإنسان).
- وضع الطرق التي تمكّن من تقديم شكوى امام المحكمة، مثلاً، هل يجب أن تُحال اليها قضية فردية من محكمة أدنى أو من مؤسسة حكومية أخرى قبل إستماع المحكمة اليها.

٩-٤- السلطة القضائية

يمكن للسلطة التشريعية ، ويجب عليها ، توضيح السلطة القضائية للنظام الإتحادي وعلاقته بالمؤسسات الأخرى. وتتضمن هذه المهمات الآتي:

- تحديد المحاكم التي تمتلك الصلاحية القضائية الإبتدائية والإستئنافية حول الشكاوى الدستورية و/أو مواضيع دستورية القوانين.
- تحديد الآليات لحلّ خلافات الصلاحية القضائية بين المحاكم الدنيا والمحكمة العليا الفدرالية، ومن ضمن ذلك، تحديد ما اذا كانت صلاحية المحكمة محصورة ضمن الصلاحية القضائية الحصرية للحكومة الفدرالية.
- وضع أنظمة واضحة لإستئناف القرارات من المحاكم الدينية الى المحكمة العليا الفدرالية ، وعلى الأخص فيما يتعلق بقوانين الأحوال الشخصية. وتطرح مسألة الأحوال الشخصية اسئلة حول ما اذا كانت قوانين الأحوال الشخصية هي مواضيع محلية او فدرالية ، كما تطرح كيفية حلّ التفسيرات المتناقضة بين المحاكم الدينية والمدنية.

والمهمة الإضافية للحكومة العراقية تكمن في تحديد العلاقة بين الهيئات القضائية المحلية والإقليمية والفدرالية. ومن الأهمية بمكان تحديد ما اذا كانت المحكمة العليا الفدرالية مخوّلة بصلاحية مراجعة القوانين الموضوعة من قبل المناطق والمحافظات طبقاً للمادة ٩٣ (التي تحدّد صلاحيّات المحكمة العليا الفدرالية). وتُطرح عدة أسئلة مهمة أخرى في هذا المجال، مثل:

- كيفية تفسير المادة ١٢٥ التي يظهر انها تضمن المعالجة المحلية للشؤون القانونية ن وبالتالي احترام المؤسسات القانونية للأقليات والقوانين العرفية.
- كيفية تحديد عبارة "الحقوق الإدارية" وفقاً لهذه المواد في الدستور؟

في غضون ذلك، من الأهمية بمكان ايضاً، تنسيق العلاقة بين المحاكم الفدرالية وغيرها من المؤسسات، مثل لجنة حقوق الإنسان ،التي سيتمّ انشاؤها (هل سيكون لهذه اللجنة صلاحية الإستماع و/أو المقاضاة في دعاوى حقوق الإنسان)، والمحكمة الخاصة العراقية.

٩-٥- المواضيع الإدارية

طبقاً للمواد ٨٧ و ٨٨ إن القضاء والقضاة هم مستقلون. وفقاً للمادة ٩١ ، يقوم مجلس القضاء الأعلى بإدارة شؤون القضاء ويقترح الموازنة القضائية للموافقة عليها من مجلس الممثلين. ويجب على القانون الذي ينشيء مجلس القضاء الأعلى أن يؤمن إستقلال القضاء بالتأكيد ، على أن المجلس التشريعي لا يمكنه، بدون مبررات، تغيير موافقته على الموازنة القضائية أو حجبها. وضمن نطاق عملية الموازنة يجب على مجلس القضاء الأعلى أن يضمن الأموال الكافية للقيام بالمهمات الآتية:

- التدريب المناسب للأفراد العاملين في القضاء.
- الثروات التقنية والمالية المناسبة للتدريب والتمكن من بناء القضاة العراقيين.
- برامج تثقيفية عامة، موجهة بشكل خاص الى النساء والأقليات، بخصوص حقوقهم الدستورية والمعالجات التصحيحية القانونية المتوفرة لهم، وتأمين وصولهم الى الهيئات القضائية.
- الثروات الملائمة لتطوير الهيكلية الضرورية لدعم قضاء فعّال.

٩-٦- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة الدلائل الإرشادية الآتية التي أعدّتها مجموعة PILPG :

- دليل صياغة قانون المحكمة العليا الفدرالية.
- دليل صياغة قانون مجلس القضاء الأعلى.
- دليل صياغة قانون لجنة الإشراف القضائي.
- دليل صياغة قانون محكمة الإستئناف الفدرالية.
- دليل صياغة قانون دائرة النيابة العامة.

١٠- انشاء أنظمة انتخابية عادلة ، وشفافة ، وقابلة للمساءلة

تنص المادة ٤٩ من الدستور على قانون انتخابي ،لا يقتصر فقط على "تنظيم شروط الترشيح والإنتخاب وكل ما يتعلق بالإنتخابات" ، وانما ايضاً "يهدف الى بلوغ نسبة مئوية من تمثيل المرأة لا تقلّ عن ربع أعضاء مجلس الممثلين". بعد وقت قصير من وضع الدستور، وافقت الجمعية الوطنية العراقية على قانون انتخابي ينصّ على عدد أعضاء البرلمان البالغ ٢٧٥ عضواً ،يتم اختيارهم إستناداً الى نظام تمثيل نسبيّ متعدد المحافظات يشتمل على مزيج من المقاعد المنتخبة مباشرة اضافة الى مقاعد تعويضية.

عندما يجتمع البرلمان يقرر ما اذا كان القانون الإنتخابي الحالي بحاجة الى اصلاح.

فضلاً عن ذلك، تنص المادة ١٠٢ من الدستور العراقي الجديد ، على انشاء لجنة مستقلة للإنتخابات في العراق (IECI) كما تشير بأن القانون سينظّم عمل هذه اللجنة. وقبل ذلك، أصدرت هيئة الإئتلاف المؤقتة (CPA) قراراً تحت رقم ٩٢ بتاريخ ٣١ ايار ٢٠٠٤ يقضي بأن تنظّم IECI نجاح ادارة الإنتخابات في العراق. ويعني انتهاء المدة المؤقتة نهاية هيئة الإئتلاف المؤقتة وبالتالي انتهاء مفعول القرار رقم ٩٢. عند هذا الحدّ واستناداً الى الدستور، يمكن للبرلمان الجديد ، عند انعقاده أن يضع قانوناً جديداً يُثبّت بموجبه لجنة الإنتخابات ويُعدّل القرار رقم ٩٢ أو يُمدّد مدّة ولاية اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق.

١٠-١- بناء القدرة

شهد العراق ثلاث انتخابات خلال العام ٢٠٠٥، وتم التأكيد من جانب معظم المشاركين على بناء القدرة على إجراء الإنتخابات في المستقبل. وقد شددوا على الحاجة الى عدم مركزية عملية بناء القدرة ، وتطبيق برامج تدريبية في المناطق والمحافظات والبلدات ، خاصة على ضوء الإنتخابات المحتملة للمجالس المحلية والمحافظات ، التي ستجري في العام ٢٠٠٦. ويحتاج العديد من العاملين في الإقتراع ، الذين نشطوا في هذه الإنتخابات ، الى مزيد من التدريب ويتوجب على اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق ان تبذل جهداً اضافياً للمراجعة المنهجية لمؤهلات العاملين في الإقتراع وخلفياتهم نظراً لظهور عدة شوائب في العام ٢٠٠٥. ونظراً لسوء التفاهم الحاصل حول النظام الإنتخابي ، يمكن أيضاً تعزيز بناء القدرة على الإنتخابات وتعزيز شرعية ونزاهة النظام.

١٠-٢- اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق

مع تبخّر قرار هيئة الإئتلاف المؤقت رقم ٩٢، تحتاج اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق الى تمديد ولايتها ، أو يحتاج المجلس التشريعي الى وضع قانون جديد لإنشاء لجنة جديدة، على الأخص على ضوء الإنتخابات المقبلة في العام ٢٠٠٦. ويمكن أن تشمل الإصلاحات المقبلة الآتي:

- *التركيز على منافع زيادة تطبيق صلاحيات النيابة العامة للجنة المستقلة للإنتخابات:* توفير آلية أكثر فعاليّة لحلّ النزاعات الإنتخابية ، وروادع أفضل لتوفير مزيد من المراقبة والإشراف على تطبيق الأنظمة الإنتخابية، على الأخص تلك المتعلقة بالترشيح وتنظيم الحملات الإنتخابية. كما يجب التركيز على المخالفات المالية للحملات الإنتخابية مع امكانية تعزيز الأنظمة المالية وطريقة كشفها.

- *تقييم أفضل للوائح الناخبين:* يرتكز النظام الحالي على قاعدة المعلومات الوطنية الخاصة ببطاقات نسبة النفط والغذاء ، التي اعتمدت كإجراء مؤقت. وهذا الوضع غير موثوق به كجهد رسميّ لتسجيل الناخبين. من شأن لوائح موثوق بها للناخبين أن تزيد من شرعية العملية الإنتخابية وان تبني قدرة انتخابية طويلة الأمدّ.
- *الإحصاء:* بصورة عامة يجب بحث مواضيع تسجيل الناخبين والإحصاء وبطاقات الهوية الوطنية ، واحتمال اعادة توزيع المناطق في المستقبل بكليتها ، نظراً لتداخل العديد من المهام بعضها بالبعض. كما توفر هذه العملية توفير اكلاف غير ضرورية. ويجب ايضاً ضمّ المهجرين في الداخل الى أي عملية تسجيل أو احصاء.

- *تعاون المؤسسات:* لقد تم استخلاص عبرة مهمة من انتخابات ٢٠٠٥ ،وهي الحاجة الى دراسة وتوضيح العلاقة والتعاون الممكن بين عمل اللجنة الإنتخابية وتفويضها، ولجنة النزاهة العامة، ولجنة استبعاد حزب البعث، خاصة فيما يتعلق بتدقيق لوائح المرشحين وتسجيل الأحزاب السياسية وتنظيم نشاط الحملات الإنتخابية ومراقبتها.
- *التمثيل:* بما ان القانون الإنتخابي الحالي يخضع للتعديل ، أو أن قانوناً جديداً سيوضع، يجب على المشرعين القيام بالتحليل المنهجي لنتائج انتخابات ديسمبر، وفعالية الأنظمة الإنتخابية الحالية في بلوغ النتيجة التمثيلية، ومن ضمن ذلك ، تقييم فعالية نظام المقاعد التعويضية في انتخابات ديسمبر.

١٠-٣- معلومات اضافية

لمزيد من المعلومات لطفاً مراجعة دليل صياغة قانون اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق الذي أعدّته PILPG.

١١- تأثير الإسلام في الدستور العراقي

يحاول الدستور العراقي الجديد أن يوجد توازنا ضرورياً، وإن يكن دقيقاً، بين الإرث الإسلامي لأكثرية مواطنيه وبين الحركة الوطنية باتجاه الديموقراطية التعددية. تشير المادة ٢ من الدستور العراقي الى "ان الإسلام هو الدين الرسمي للدولة وهو مصدر التشريع" وبأنه "لا يمكن سَنُّ أيّ قانون يتعارض مع أي من ألأحكام المعتمدة في الإسلام". ومع ذلك ، فإن المادة نفسها تنص على عدم سَنُّ أيّ قانون يتعارض مع "مبادىء الديموقراطية" أو "الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عنها في الدستور". فضلاً عن ذلك، توفر المادة ٢ ضمانة " الهوية الإسلامية لأغلبية الشعب العراقي وتضمن كامل الحريات الدينية ، من حرية المعتقد الديني والممارسة لجميع الأفراد، مثل، المسيحيين واليزيديين ...". وتظهر في الدستور حقوق أخرى لحرية التفكير والمعتقد الديني ، فضلاً عن الضمانة ضد التمييز المستند الى "الدين أو العرق أو المعتقد أو الرأي..." (المواد ١٤، ٤٢ و ٤٣).
وينص الدستور على موقع الخبراء في الفقه الإسلامي بالنسبة للمحكمة العليا الفدرالية، الى انه يحق للأفراد أن يلتزموا بشؤون أحوالهم الشخصية وفقاً لدينهم وطائفتهم ومعتقدهم أو اختيارهم (المواد ٤١ و ٩٢).
وقد أثار تفسير كل هذه الشروط والأحكام، على الأخص على ضوء المادة ٢، عدداً من الأسئلة بشأن نوع التوازن الذي يجب تحقيقه بين تقاليد الإسلام، ومبادىء الديموقراطية، والحقوق الأساسية والحريات للشعب العراقي. وكما سبق وتم بحثه، ستلعب المحكمة العليا الفدرالية دوراً اساسياً في تطبيق وتفسير المادة ٢. ولذلك، فإن شرعية هذه الهيئة يمكن تعميقها ، من خلال قانون فعّال ، يركّز على طريقة عملها وتكوينها وصلاحيتها القضائية (كما تم بحثه اعلاه في القسم التاسع من هذا التقرير).
ويمكن التركيز ايضاً بفعالية على دور الإسلام في الدولة العراقية الجديدة من أجل تأمين تشكيل حكومة تمثل جميع مكوّنات المجتمع العراقي، المدنية وغير المدنية، الإسلامية والمسيحية، المرأة والأقليات. وينطبق ذلك ايضاً على تأليف جميع الوزارات والدوائر الحكومية وكذلك على اللجان الخاصة التي ستراجع الدستور لإدخال التعديلات الممكنة عليه وتركز على تكوين المناطق. فضلاً عن ذلك، اقترح بعض المشاركين ، في سلسلة مناقشات الطاولة المستديرة ، إعتماد تشريع يُمكّن من تأكيد إلتزامات العراق الدولية تجاه حقوق الإنسان والمعايير الديموقراطية، ومن بينها التأكيد على حق مساواة المرأة والحريات الدينية. بصورة عامة، اتفق الجميع على ان الدور الملائم للإسلام في الديموقراطية العراقية الجديدة يتحقق بشكل أفضل عن طريق إجراء حوار شامل ووطنيّ حول الموضوع ، ووضع آليات شفافة تمكن العراقيين من التعبير عن هواجسهم.

١١-١- مؤسسة الشهداء

أنشأت المادة ١٠٤ لجنة سُمّيت "مؤسسة الشهداء" يتم تنظيم صلاحياتها بموجب قوانين في المستقبل. يجب ان يحدد هذا القانون مهمة ودور مؤسسة الشهداء مع التركيز على المجموعات التي صمّمت المؤسسة لدعمها. كما أن ايّ قانون يجب يوفر أنماطاً محاسبية مشددة للأموال التي تديرها هذه المؤسسة مع تأمين الشفافية لنشاطاتها.

١٢- خلاصة

ان سلسلة المباحثات حول الطاولة المستديرة ، التي استضافتها PILPG مع المؤسسات الراعية التسع ، كانت غايتها تحديد بعض الخطوات المستقبلية التي يجب اتخاذها لتطبيق الدستور العراقي. ان الملاحظات والتوصيات الواردة في هذا التقرير لا تدعي الإحاطة الشاملة بالأولويات والمهام التي ينتظرها البرلمان العراقي الجديد. ومع ذلك، فإننا نأمل أن يوفر التقرير، على الأقل، بعض النقاط الأساسية للإنطلاق والبحث.

ان تأمين السلامة والإستقرار في العراق يتطلب ، بدون شك ،أكثر من تعديل للدستور وسنّ القوانين وتطبيقها ، أو حتى إنشاء لجان ووكالات مختلفة. لا شك ان كل من هذه النشاطات سيساهم في تطوير عراق جديد، ولكن التغيّرات الأعمق التي ستجري بدقة ومهارة ن مع مرور الزمن ،هي التي سيكون لها التأثير الأكبر. في مرحلة معيّنة من مراحل التقدّم الحضاري، حيث كانت القوانين والسياسات تصدر من بغداد فقط، تحتاج الآن الحكومات المحلية الى التكيّف على مثال جديد ، حيث تعتمد وتطبق بعضاً من قوانينها الخاصة ، وتنشىء مؤسساتها الخاصة ، وتتحمل مسؤولية أكبر لنجاحها وفشلها. يتطلب هذا الأمر أكثر من مجرّد ارادة سياسية ، وانما قدرة سياسية. فضلاً عن ذلك، وفيما العراق يتحرك الى الأمام، مع مقاومة متوقعة، يمكن اختبار بعض العادات والممارسات ، ودفعها الى التطوّر في الوقت الذي يبقى فيه تزامن حدوث البعض منها داخل بلاد تنبثق فيها الديموقراطية التعددية.

وفي الوقت الذي يستمر فيه الدعم الدولي جوهرياً، فإن العراق سيتمكن في الوقت الذي يحدّده وبواسطة شعبه من صنع دولة جديدة. فالعظمة التي جعلت منه يوماً مهد الحضارة لا زالت موجودة في قلوب وافكار الشعب العراقي. وفي هذا المكان يجد العراق توازنه ومستقبله.

الملحق رقم ١
لائحة المشاركين في سلسلة مباحثات الطاولة المستديرة

Vanessa Jiménez
PILPG

Paul Williams
PILPG

Hdeel Abdelhady
Fulbright & Jaworski LLP

Sinah Abdullah
Mandean Society of America

Mike Amitay
Open Society Institute

Huwaida Arraf
PILPG

Mina Bahgat
Jubilee Campaign USA

Amatzia Baram
Woodrow Wilson Center

Raya Barazanji
Iraq Foundation

Denise Dauphinais
IFES

Deborah Emmert
United States Department of State

Daniel Ernst
United States Department of State

Elif Eroglu
PILPG

Jeff Fischer
IFES

Spence Spencer
PILPG

Robert Blitt
United States Commission on International Religious Freedom

Nathan Brown
George Washington University

Zac Bookman
Sullivan & Cromwell LLP

Chris Cannon
Sutherland Asbill & Brennan LLP

Jeffery Carlson
IFES

Scott Carlson
United States Institute of Peace

Kim Clark
Creative Associate

Carol Conragan
United States Agency for International Development

Eric Kadel
Sullivan & Cromwell LLP

Barbara Kagan
Steptoe & Johnson

Pary Karadaghi
Kurdish Human Rights Watch

Justin Landreth
PILPG

Walter Landrey
Kurdish Human Rights Watch

Tod Lindberg
Hoover Institution

Christopher Le Mon
Shearman & Sterling LLP

Zazy Lopez
DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP

Jim Mayfield
Chemonics

Rafif Ben Messalem
Iraq Foundation

Katrin Michael
Kurdish Human Rights Watch

Nijyar Shemdin
KRG USA Representative

Andrew Solomon
The American Society of International Law

Richard Soudriette
IFES

Ambassador Steven Steiner
United States Department of State

Joe Stork
Human Rights Watch

Natasha Hall
IFES

Emily Hillenbrand
United States Department of State

Sara Ibrahim
PILPG

Mona Iman
United States Institute of Peace

Ray Jennings
Creative Associates

Kristen Johnson
PILPG

Michael Youash
Iraq Sustainable Democracy Project

Patricia Karam
United States Institute of Peace

Eric Pelofsky
United States Department of State

Koebel Price
Creative Associates

Yahia Said
Open Society Institute

Pauline Shams
Freedom House

Paul Sullivan
National Defense University

Russell Wheeler
The Brookings Institution

Edwin Williamson
Sullivan & Cromwell LLP

Aaron W. Jost
United States Department of State

Laurel Miller
United States Institute of Peace

Jonathan Morrow
United States Institute of Peace

Suhaib Nashi
Mandean Society of America

Munir Nussiebeh
PILPG

Carole A. O'Leary
American University Center for Global Peace

Sam Parker
United States Institute of Peace

مشاركة الأحزاب الدينية في الانتخابات

وتداعياتها على السلم الأهلي في الدول العربية

(لبنان – فلسطين – مصر – العراق)

إعداد:

الدكتور وسيم حرب   الدكتور ساسين عساف

الدكتور وجيه فانوس

٢٠٠٦

المحتويات

تقتضي قواعد السلم الأهلي تحقق أمور أساسية من أبرزها: العدالة والمساواة والتنمية والمشاركة، فضلاً عن الحق في ممارسة الحريات والمواطنة والتعددِية السياسية؛ وهذه جميعها أمور هي بِعينِها قواعد الحكم الصالح. ولذا، فإذا ما كان للأحزاب الدينية السياسية أن تُمسِك بزمام السلطة، عبر نتائج الانتخابات الدمقراطِية، فكيف لهذه الأحزاب أن تُحافظ على السلم الأهلي، وهي تُشَكلُ، بحكم المبدأ، طرفاً يجير ما حصله من سلطة لصالح رؤاه السياسية ومواقفه لتحقيق هذه الرؤى؟ وهذا ما يقود إلى التساؤل عن طبيعة علاقة هذه الأحزاب بالتيارات السياسية الأخرى؟ ولعل السؤال الأكثر عملانية هاهنا، هو عن طبيعة علاقة هذه الأحزاب بالنظام السياسي الذي أوصلها إلى الحكم، وما هو منهجها في عملية التغيير؟

هل يمكن أن تشكل الأحزاب السياسية الدينية ضمانة للسلم الأهلي؟ وهل أن انخراط هذه الأحزاب في الآلية الديمقراطية السياسية عبر الانتخابات السياسية عامة والتشريعية خاصة، يمكن أن يشكل ركيزة صالحة لحل النزاعات المتعلقة بالسلم الأهلي أو إنها تبقى إشكالية لا نهاية لمضاعفاتها؛ باعتبار أن هذه الأحزاب تنطلق في بعدها الديني من مفاهيم شرعية في حين أن الآلية الديمقراطية التي تعتمدها في دخول الانتخابات هي آلية شعبية؟ وبكلام آخر، إلى أي حد يمكن للشرعي - الإلهي المصدر – أن يتوافق مع ما هو شعبي مبني على رأي الأغلبية العددية؟

هل الأحزاب الدينية السياسية، وخاصة الإسلامية منها، ذات الأيديولوجيا المبنية على كتاب يصعب الاجتهاد فيه في رأيها؛ تتقاطع أحياناً مع قيم ومبادئ علمانية خرجت من الفعل العقلي وليس الشرعي؟

إن الأحزاب الدينية السياسية تحمل، في طرحها السياسي، ما هو عام، من جهة، وما هو ظرفي من جهة أخرى؛ ففي طرحها العام تسعى إلى قيام دولة مرتكزها

الشرع الإسلامي (الثابت)، وهي في طروحاتها الظرفية قابلة للتعامل مع الموضوعات بكثير من الليونة أو المرونة. وفي حال أعلنت هذه الأحزاب موافقتها على فك الارتباط بين "العام" و"الخاص"، فهل تكون الأحزاب الدينية قادرة على فك "الارتباط" بين الطرح العام والطرح الظرفي؟ وهل إذا ما كان لهذه الأحزاب أن تعلن موافقة لها على هذا فك الارتباط، فهل هذا الإعلان هو من باب الاستراتيجيا أم التكتيك؟

إن النقطة المركزية في هذا الموضوع تكمن في مسألة النزاعات؛ فهل تؤجج الأحزاب الدينية النزاعات أو إنها تفضها أو تعمل على إنشائها؟

يجدر التساؤل عن المشروع السياسي لهذه الأحزاب الدينية وعن منهجها المتبع، أحواري هو أم تصادمي؟ وما هي أدوات النضال المعتمدة وما هو الموقف العملي من الاعتراف بالآخر؟.

إن الدخول في نطاقات السيادة الدولية على حساب السيادة الوطنية يتيح للمجتمع الدولي مجالات كثيرة من التأثير الكبير على السلوك السياسي للسلطة عبر الدعم المالي والتدخل العنفي والعقوبات الاقتصادية. ومن هنا لا يمكن قراءة الأحزاب الدينية في العالم العربي من دون الأخذ في عين الاعتبار التأثيرات الدولية وخاصة نمو السيادة الدولية على حساب تقلص السيادة الوطنية.

ثمة تأثير كبير على سلوكيات الأحزاب الدينية، بناء على هذا التشابك بين ما هو وطني وما هو دولي، في مجال الانتخابات وما بعدها، بل إن هذا التأثير يمكن أن يكون أشد سطوة في مرحلة ما بعد الانتخابات. فهل إن الخطاب السياسي للأحزاب ذات الأيديولوجيا الدينية يمكن أن يتغير، بفعل هذا التأثير، بين مرحلة الانتخابات والمرحلة التي تليها؟ إنها إحدى القواعد الأساسية للسلوك السياسي التي لا يجب أن تغيب عن ذهن الباحثين والمحللين، والتي يمكن أن تقود إلى مقولة الدعوة إلى

التسامح في وصول مثل هذه الأحزاب إلى السلطة لتصبح هي التي تواجه إدارة الأزمة والمعنية بحلها.

منذ عقدين والمسلمون يرتبطون بأحداث العالم بأكثر مما ارتبطوا بها في أي يوم مضى، ولهم في مجرى السياسة الدولية الفعل المؤثّر والمحرك، وهم يشكّلون في استراتيجيات الدول العظمى نقاطاً أساسية تجعلهم القوة المتنامية التي بدلت العديد من الأفكار والسياسات. هذا والبلاد العربية منطقة شديدة التعقيد حيث تتداخل بكثافة شؤون الدين بشؤون السياسة.

لقد بات واضحاً أن الأحزاب الدينية تقود الحركات السياسية الاحتجاجية في العالم العربي. الإسلاميون يخوضون المواجهات الصعبة مع أنظمة القمع والاستبداد. المواجهة الإسلامية بخطّيها السياسي والفكري ترفدها اجتهادات دينية مبنية على قراءة تستعيد ماضيها. فالدفاع عن الذات المستهدفة يستوجب مثل هذه الاستعادة لتصويب خطّ التحليل المعرفي للوقائع الجديدة والتحديات المطروحة عليها. ما أنجزه الإسلام الأول يشكّل قاعدة أساسية في التحليل السياسي والتأويل الفكري. بهذا المعنى تكون هذه الأحزاب أصولية وليست سلفية متزمتة تعود إلى نظام معرفي جامد ونظام سياسي مغلق أو اتّجاه فكري لا يعرف التغيير أو التعديل.

إن موقفاً أصولياً كهذا قد يسهم في تقديم حلول لأزمة الحريات والديمقراطية في العالم العربي. أما أن تتحول الأصولية إلى ممارسة طقوسية/شعائرية/شكلانية لاتجاه تفسيري واحد أوجدته ظروف تاريخية معينة ولا يحظى بشرعية الإجماع والعبور إلى كلّ المراحل أو أن تتحول الأصولية إلى حركة سياسية تستغلّ الوجدان الديني الصافي لتحقيق مآرب ليست من مقاصد الدين وتعليمه وسمو أغراضه فذلك، بالطبع، هو تعقيد إضافي لأزمة الحريات في العالم العربي.

تقوم خطة هذا البحث في دراسته لهذه الإشكاليات وسواها، على النقاط التالية:

١- البحث في الرابط بين الديني والسياسي في الإسلام النظري.

٢- رصد بعض ممارسات الأحزاب الدينية في لبنان وفلسطين ومصر والعراق، وتحليلها.

٣- استخراج بعض الاستنتاجات الأولية والخلاصة العامة.

أولاً: **علاقة الديني بالسياسي في الإسلام**

أ – فقه القطيعة وجهاد الأنظمة الكافرة

إقامة حكم اللّه على الأرض واجب شرعي: "تركت فيكم أمرين لن تضلّوا ما تمسكتم بهما، كتاب اللّه وسنّة نَبِيه". فالتلازم العضوي بين السياسي والديني هو جوهر الإسلام. الدين يوفّر للسياسة غطاءها الشرعي، وهو أخطر غطاء على حد تعبير الباحث البحريني محمد جابر الأنصاري[١]. (هذا التلازم العضوي ليس طارئاً على الإسلام. إنّه أصل حاكم فيه)؛ فالرسول جمع في شخصه الديني والسياسي، ومن خَلَفَه في الأمرين معاً. من هنا فإن السلطة السياسية (سلطان، حاكم، خليفة، أمير). في الإسلام الأول، هي سلطة تفويض نبوي تكتسب شرعيتها من هذا التفويض.

"إن الحكم إلا للّه"[٢]. ولذا، "إن شريعة اللّه بالنسبة إلى الدنيا والكون هي الإطار الوحيد الذي يمكن أن يعيش فيه (الإنسان)، ومن ثم عليه أن يخضع لها. فمن مصلحة الإنسان أن يمتثل للمشروع الإلهي. فاللّه هو السلطة الشرعية الوحيدة وهو المصدر الوحيد للشريعة فهو المشروع والإنسان مدين بالطاعة له وحده. فإذا رغب الإنسان في أن يكون واقعياً فعليه اختيار الخضوع للسلطة الوحيدة التي تمارس حكماً حقيقياً أي للّه. أما الزعماء السياسيون والملوك، فإنهم لا يستطيعون مطلقاً أن يمارسوا سلطة شرعية من عندهم[٣].

من كلام المودودي، المفكّر الإسلامي الباكستاني، نفهم أنّه لا شرعية في الإسلام للديمقراطية وللسلطة المدنية التي مصدرها الشعب.

---

[1] - محمد جابر الأنصاري، العرب والسياسة: أين الخلل؟ دار الساقي، ط ٢، بيروت ٢٠٠٢، ص ٢٧.

[2] - سورة الأنعام، الآية ٥٧ وسورة يوسف الآية ٤٠ والآية ٦٧.

[3] - المودودي، نقلاً عن عبد الوهاب المؤدب، أوهام الإسلام السياسي، دار النهار، بيروت ٢٠٠٢، ص ١٢٥.

"إن الحكم إلا للّه" هي الآية/القاعدة الدستورية الرئيسة للنظام السياسي الإسلامي الكلياني وهي التعبير الأوفر مضموناً للمركزية الإلهية المطلقة: "يجب القضاء على كلّ شيء باستثناء ما كان منه في خدمة "حكم اللّه" (سيد قطب). والإسلام لا يتم إلا بقيام سلطته وذلك التزاماً للشريعة قرآناً وسنّة: "إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحقّ لتحكم بين الناس بما أراك اللّه"[٤]. "ومن لم يحكم بما أنزل اللّه فأولئك هم الكافرون"[٥].

التلازم الحتمي بين الدين والسياسة يحرم على البشير ابتداع أنظمة أو قوانين وضعية، وان هم فعلوا فالحكم للطاغوت: "ألم تر إلى الذين يزعمون أنّهم آمنوا بما أنزل إليك وما أنزل من قبلك يريدون أن يتحاكموا إلى الطاغوت"[٦]. الإسلام لا يطبق فعلياً إلا من خلال الحكم الإسلامي: "اتّبعوا ما أنزل إليكم من ربكم ولا تتّبعوا من دونه أولياء".

أي حكم غير حكم الإسلام هو حكم كفر يحرم على المسلمين أخذه: "من فارق الجماعة والإسلام شبراً فقد خلع ربقة الإسلام من عنقه"؛ "من خلع يداً من طاعة لقي اللّه يوم القيامة ولا حجة له، ومن مات وليس في عنقه بيعة مات ميتة جاهلية"[٧]. "والحكم إذا لم يكن مستنداً إلى دليل شرعي لا يعد من أحكام الإسلام ولا يعد من الفقه الإسلامي"[٨]. هذا الفقه السلفي، فقه القطيعة وجهاد الأنظمة والحكومات الكافرة، لا يفقه من روحية الإسلام إلا التكفير والتحريم و"التبديع" ورفض الجدل والحوار وتعددية

---

[4] - سورة النساء، الآية ١٠٥

[5] - سورة المائدة، الآية ٤٤

[6] - سورة النساء، الآية ٦٠

[7] - حديث نبوي.

[8] - أحمد القصص، أسس النهضة الراشدة، منشورات رابطة الوعي الثقافية، دار الأمة، ط ١، ١٩٩٥ ص ١٧١

الآراء حيث لا اختلاف ولا تباين ولا حرية للآخر في التفكير بشكل مختلف. وان هو فعل فجهاده واجب.

يضع ابن تيمية الجهاد، في كتابه "السياسة"، موضع الصلاة؛ لا بل يعده فوق الأركان الشرعية الأربعة الأخرى (الشهادة والصوم والزكاة والحج)، ويجعل من محاربة الكفّار إحدى وظيفتي ولي الأمر: الأولى تكريس طاقته لخدمة الدين داخل الأمة والأخرى خوض الجهاد المقدس خارج دار الإسلام.

القضاء على كلّ ما هو ليس في خدمة حكم اللّه يستدعي الجهاد المقدس: "ولا تحسبن الذين قتلوا في سبيل اللّه أمواتاً بل أحياء عند ربهم يرزقون" هذه الآية هي الأساس الديني الذي يشرع الجهاد ويربطه بالمقدس.

هذا ما كانت عليه آراء "المتصلّبين في الدين". من هذه الأراء وسواها تكونت أحزاب الإسلام السياسي المنتشرة اليوم أوسع انتشار في البلاد العربية، قوة دينية وسياسية سعياً للتحرير (فلسطين، العراق، لبنان)؛ وسعياً لقيام الدولة، دولة الشريعة أو الحكم الإسلامي أي حكم اللّه، (الجزائر، تونس، السودان، مصر) وفي الحالين مارست فقه القطيعة والجهاد.

ب – فقه المشاركة والانخراط في آليات الديمقراطية الغربية

بدأ يتنامى، في المقابل، فقه التغيير السلمي والمشاركة الديمقراطية[٩]؛ فصدرت فتاوى تدافع عن الديمقراطية[١٠].

---

[9] - فهمي هويدي، الخطاب الإسلامي في عالم متجدد، منشورات منتدى عبد الحميد شومان الثقافي، شباط ١٩٩٨

[10] - فتاوى الشيخ يوسف القرضاوي.

هذه الفتاوى تخطّت ثنائية الديمقراطية والشورى.

الأصل هو المشاركة والشورى درجة من درجاتها، كذلك الديمقراطية. الشورى في الإسلام هي الدرجة الأعلى أو الأكمل والديمقراطية هي درجة تمهيدية لها.

قبول المشاركة أو الانخراط في الحياة السياسية من موقع الاعتراف بمشروعية التعدد السياسي والإقرار بوجود الآخر المختلف يعد تطوراً مهماً في فهم خريطة الطريق إلى السلطة. وهذا ما بات يعرف بـ "فقه المشاركة".

فقه المشاركة يعني تحرر الأحزاب الدينية من حاكمية الفكر الديني وأحكام منظوره السلفي. هنا السلطة تكتسب قوتها من أرض الواقع وليس من قانون إلهي.

هل يوجد نظام سياسي إسلامي حاكم ومقيد لجميع المسلمين في كلّ الأمكنة وكلّ الأزمنة؟

البيعة تغيرت آليتها، التولية تغيرت طرقها، الخلافة تغيرت أسانيدها وذلك في زمن الخلفاء الراشدين الأربعة، فكيف يكون الأمر على امتداد أربعة عشر قرناً ويزيد؟!

فقه المشاركة يفصل بين الدولة والسلطة. فالدولة دينية شرعاً والسلطة مدنية دنيوية حكماً وإدارة تستمد شرعيتها من إرادات البشر. والمشاركة تكون من أجل الوصول إلى السلطة والهدف الأبعد من ذلك هو إقامة الدولة الدينية.

فقه المشاركة يرد الأمر إلى أصحابه، أي إلى الشعب. والقاعدة الفقهية في ذلك: "أنتم أعلم بأمور دنياكم". الديمقراطية هنا من حيث هي تظهير لإرادة الشعب وعلمه، من حيث هي منهج، تتّفق مع قواعد الإسلام. الحكم بمفهومه الشرعي هو للّه والأمر بمفهومه السياسي هو للشعب.

فقه المشاركة، أو الفقه السياسي الجديد، تحرك نحو فهم الديمقراطية الغربية واعتمادها سبيلاً إلى السلطة. وهذا ما كان شأن الحركات الإسلامية في مصر والأردن وفلسطين ولبنان فتجاوزت هذه الحركات مطلبها المبدئي في القبض على السلطة كاملة وارتضت مبدأ المشاركة.

تقليدياً النزعة الإقصائية تشكّل المرتكز الأساسي لأيديولوجيا الحركات الإسلامية. فكيف تم لها التحول من إقصاء الآخر إلى الاعتراف بوجوده وبحقه في المشاركة؟

"المتصلّبون في الدين" اضطروا إلى التنازل عن رؤيتهم الشاملة التي ترفض الصيغ الممكنة.

كلام "حزب اللّه" في لبنان القائل بأنه يتعذّر قيام دولة أو جمهورية إسلامية فيه أشّر لبدايات تحرك سياسي (مشاركة سياسية) في حدود الممكن من دون أن يتخلّى الحزب نظرياً عن مقولاته وعن مشروعه المحاصر في حدود الممتنع.

لماذا باتوا يقبلون بالتعددية السياسية؟

التعددية السياسية مطلوبة من قبلهم في مرحلة ما قبل وصولهم إلى السلطة. ولكن، متى تمكّنت الأحزاب الإسلامية من الحكم (مرحلة الدولة) فهل تبقى التعددية السياسية أمراً مشروعاً ومعمولاً به؟

بعد انتصار الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الانتخابات الجزائرية قال أحد خطباء الجمعة "إن التعددية السياسية ستصبح أمراً محظوراً"[١١].

هنا يطرح سؤال إشكالي معقد:
ماذا يحدث إذا تسلّم الإسلاميون السلطة وفق الآليات الديمقراطية؟
هل تصبح لهم قضية ضد الديمقراطية؟
هل يمنعون النظام السياسي الديمقراطي من الانزلاق إلى ممارسة الاستبداد؟

الحركات الأصولية، في نظر الأنصاري، "استطاعت إسقاط مصداقية عدد غير قليل أيضاً من الأنظمة في البلدان العربية والإسلامية لكنّه يصعب القول إنها قدمت نموذجاً ناجحاً مشعاً وجاذباً للآخرين سواء على صعيد تجاربها الحزبية التنظيمية أو تجاربها السلطوية الرسمية وهي تمارس الحكم.."[١٢] ثم يتساءل الأنصاري: "لماذا لا يتحول "الثائر" أو "المناضل" العربي والمسلم – بعد انتصاره في معركة تغيير النظام – إلى رجل دولة. ورجل مجتمع مدني. ورجل تأسيس حضاري. ورجل تنمية. ورجل تقنية"[١٣]. ما حصل في السودان أظهر عدم الاختلاف بين هذين النمطين من التجارب لأن الإسلاميين هناك حاولوا الاستفراد بالمجتمع وأقاموا نظاماً استبدادياً.

---

[11] - محمد سليم العوا، من منشور "الإسلام والديمقراطية"، منتدى عبد الحميد شومان الثقافي، الأردن، ١٩٩٨.

[12] - الأنصاري، م.س. ص ٤٣-٤٤

[13] - المرجع نفسه، ص ٤٤

ثمة قانون تاريخي يقول: إن السلطة تبتلع الأيديولوجيا. مرحلة التمكين تلغي مرحلة الدعوة. مرحلة الدعوة هي مرحلة "الانقلاب على الدولة" (مرحلة الأيديولوجيا، الجهاد والاستشهاد) ومرحلة التمكين هي مرحلة "بناء الدولة" (مرحلة السلطة وإشراك الآخر المختلف فيها).

الإسلاميون يفرقون بين مرحلة الدعوة (مرحلة التعدد الأيديولوجي) ومرحلة التمكين (مرحلة فرض الايدولوجيا الواحدة).

فقه المشاركة والتعددية السياسية يطرح إشكالية المشروع السياسي الإسلامي والحقّ في الاختلاف بعد تمكّنه من السلطة.

هل للديمقراطية الغربية، بوصفها آلية حديثة من آليات فقه المشاركة، إشكالية مستعصية على الحلّ مع الإسلام؟ "ليس للديمقراطية إشكاليات مستعصية على الحلّ مع الإسلام لأنّها ليست ثقافة بديلة ولا مطمع لها في تنظيم عادات الناس وتقاليدهم ومراسم ولادتهم وزواجهم ودفنهم وطريقة أكلهم وأخلاقياتهم الاجتماعية وتصور مصيرهم بعد الموت"[١٤].

ليس للديمقراطية قضية ضد الدين. والفقه الجديد ليس له قضية ضد الديمتقراطية.

[14] - منصف المرزوقي، الاستقلال الثاني – من أجل الدولة العربية الديموقراطية الحديثة، دراسات سياسية، دار الكنوز الأدبية، بيروت ١٩٩٦

حماس في فلسطين، حزب اللّه في لبنان، الأخوان المسلمون في مصر والأردن، وقبلهم جميعاً جبهة الإنقاذ في الجزائر أنقذوا مشروعهم وشرعوه بانخراطهم في تطبيق الآليات الديمقراطية فكراً وعملاً.

الديمقراطية هنا خدمت الدين.

شارك الأخوان المسلمون في الانتخابات المصرية وكان حليفهم فيها آنذاك أعرق حزب علماني في مصر هو حزب الوفد. لقد مارسوا إيمانهم الفعلي بالتعددية السياسية واقتناعهم بضرورة الانخراط في اللعبة الديمقراطية. وتبقى تجربة حركة الاتجاه الإسلامي في تونس (حركة النهضة حالياً) النموذج الأرقى في عدم الانزلاق إلى وضع الدين في مواجهة الديمقراطية. راشد الغنوشي، زعيم الحركة، يعتبر أن حركته ليست وصية على المجتمع بل هي فيه طرف سياسي/فكري يستمد مشروعيته من قوة الحجة والإقناع. الإسلاميون التونسيون لا يقدمون أنفسهم على أنّهم فوق المجتمع بل إنهم يعملون ضمن إطار المجتمع المدني. أعلنوا قبولهم الصريح والواضح بالتعددية السياسية[١٥].

الإسلام السياسي التونسي ظاهرة حديثة تنافي في كثير من منطلقاتها الفقهية ومناهج تحركها ظواهر إسلامية سابقة وهذا ما يؤكّده المفكّر المغربي سعيد بن سعيد العلوي بقوله: "القرآن يتضمن المبادئ الشمولية الكبرى للحكم في الإسلام". ويعني بذلك العدل والشورى[١٦]. والقاعدة لديه العمل بالحديث النبوي الشريف: "أنتم أعلم بأمور دنياكم". وعلم المسلمين بأمور دنياهم هو القاعدة الذهبية التي يبنى عليها أفهوم التحكيم

---

[15] - علي العميم: العلمانية والممانعة الإسلامية، محاولات في النهضة والحداثة، دار الساقي، بيروت، ط ١، ١٩٩٩ ص ١٨

[16] - علي العميم؛ ص ٣٩.

في الإسلام. والتحكيم يعني طلب رأي الجماعة أو الأمة في النظام الاجتماعي/السياسي الذي تريد أن تعيش في ظلّه. هنا طلب رأي الجماعة يشكّل دعوة لها للمشاركة في إدارة شؤونها. إن هذا المنهج التحكيمي أو الاحتكامي إلى الأمة هو المنهج الأقرب إلى الممارسة الديمقراطية الحديثة والشورى الملزمة في الفقه السياسي الحديث.

أين هي من مسألة الحريات وحقوق الإنسان والمواطنة؟

ليس المهم العثور على جواب في الإسلام نفسه أو في النص القرآني. فالإسلام هو دين التعارف والحوار والجدال بالتي هي أحسن والتواصي بالرحمة والعدل والأخوة وعدم الإكراه والاعتراف بالآخر. والنص القرآني يتضمن العديد من الآيات البينات والشاهدة على القيم الإنسانية والتعليم الأخلاقي وتهذيب المسالك. كذلك، فإن في الحديث والسيرة وما تركه السلف الصالح ما يشكّل نهجاً مميزاً في احترام الحريات ونصرة المستضعفين وبسط العدالة والمساواة بين الناس الذين خلقتهم أمهاتهم أحراراً.

الجواب المطلوب عن السؤال المطروح، ينبغي أن يكون مستمداً من نهج الممارلسات الراهنة ونمط التفكّر الديني الراهن في المسائل السياسية والاجتماعية والثقافية والعلمية.

يصعب إعطاء الجواب الواضح بالاستناد إلى الواقع المأزوم الذي تعيش فيه الحركة الإسلامية في بعض الدول العربية. فلقد توارى الإسلام وراء العديد من الممارسات الإسلامية.

ثانياً: <u>مشاركة الأحزاب الإسلامية في الانتخابات وتداعياتها على السلم الأهلي</u> (دراسة حالات وتحليلها)

يقوم تحديد البلدان، موضوع الدراسة، على أساس أن هذه البلدان عرفت أحزاباً، ذات خلفيات أو أسس أو توجهات دينية؛ ولقد تسنى لهذه الأحزاب أن تُمارس العمل السياسي، لمدةٍ ما، من خارج مؤسسات الحكم، وأن تمارسه، في مرحلة لاحِقة، من داخل هذه المؤسسات. وغرض هذا التحديد، رصد إمكانية تغيير، أو تعديل، هذه الأحزاب لمواقفها أو سلوكياتها من بعض القضايا – الموضوعات ذات الفاعلية في مجالات تهديد السلم الأهلي، إبان ممارسة العمل السياسي من خارج السلطة ومن داخلها. ولذا، فإن البلدان التي ستكون نماذج من أحزابها الدينية السياسية الأساسية مجالاً لهذه الدراسة هي: لبنان[١٧] وفلسطين ومصر[١٨] والعراق.

---

[17] - إن معظم الأحزاب الدينية السياسية التي تسنى لها أن تمارس العمل السياسي من خارج مؤسسات الحكم ومن داخله في لبنان، هي أحزاب وتنظيمات إسلامية سنية وشيعية. وإذا ما كان "حزب اللّه" هو المؤسسة الإسلامية الأكثر بروزاً في هذا المجال، وخاصة على المستوى الشيعي، فثمة أحزاب وتنظيمات أخرى تجدر الإشارة إليها، وإن لم تكن لها المساحة السياسية الكبيرة التي لحزب اللّه:

- "جمعية المشاريع الخيرية الإسلامية"، المعروفة في بعض الأوساط باسم "الأحباش" – نسبة إلى مؤسسها الشيخ عبدا   الحبشي – تسنى لممثل لها أن ينجح في الانتخابات النيابية سنة ١٩٩٢، لكنهم لم يتمكنوا من إيصال أي مرشح لهم إلى المجلس النيابي في دورة ٢٠٠٥. مارس "الأحباش" خطاً سياسياً إسلامياً معتدلا.
- "الجماعة الإسلامية"، شاركت في الانتخابات النيابية لسنة ١٩٩٢، وتمكن ثلاثة من مرشحيها من دخول البرلمان؛ وتعتبر الجماعة أنها تهدف إلى تعزيز الحضور الإسلامي السياسي المعتدل في مجالات السلطة الرسمية.

والجدير ذكره، في هذا المجال، أن هذه الأحزاب احتكمت إلى الشعب عبر ترشح ممثليها إلى الانتخابات النيابية، وقدم هؤلاء المرشحون برامجهم إلى الرأي العام، مِما أعرب عن اعتراف هذه الأحزاب بالأحزاب السياسيةِ الأخرى، وكان أن عقدت هذه الأحزاب تحالفات مع أحزاب وتنظيمات أخرى، بل إنّهم عقدوا تحالفات مع قوى علمانية، ومارسوا اعترافاً بالنظام السياسي ولم يلجأ أحد من هذه الأحزاب إلى تكفيره.

[18] - يمكن القول إن معظم الأحزاب الدينية السياسية التي تسنى لها أن تمارس العمل السياسي من خارج مؤسسات الحكم ومن داخله في مصر، هي أحزاب وتنظيمات إسلامية، ولئن كان "الأخوان المسلمون" يشكلون القوة الأكثر انتشاراً وبروزاً بينها، لكن هذا لن يمنع من الإشارة إلى أن بعض هذه الأحزاب أو التنظيمات انشقت عن "الأخوان"، وبات لها وجود خاص بها، مثل "جماعة التكفير والهجرة" أو ما يعرف في بعض الأوساط باسم "الفرقة الناجية"؛ وهذه الجماعة تؤمن بالجهاد ضد الدولة الكافرة التي تحكم بغير ما أنزل ا . ومثل هؤلاء، أو قريب منهم، ما يعرف باسم "جماعة الجهاد"، وهؤلاء يرون أن القتال ضد السلطة الكافرة – غير المسلمة – واجب

لبنان:

يعتبر "حزب اللّه" الحزب السياسي الديني الأكثر انتشاراً وفاعلية بين الأحزاب الدينية في لبنان، وهو الحزب الذي عاش الحياة السياسية، في لبنان، خارج مؤسسات الحكم لِردح طويل من الزمن، منذ ثمانينات القرن العشرين، منْصرفاً إلى محاربة إسرائيل وتحرير الأرض المحتلة؛ كما تسنى له أن يمارس العمل السياسي من خلال مؤسسات الحكم، منذ دخول ممثليه الندوة البرلمانية في الانتخابات النيابية الأخيرة سنة ٢٠٠٥، وقد سبق هذا الالتحاق، بقبة البرلمان البرلماني، نجاح ممثلي الحزب، سنة ٢٠٠٤، في احتلال مقاعد تمثيلية في عدد لا يستهان به من المجالس البلدية في قرى وبلدات لبنانية.

اكتسب حزب اللّه شعبيته، بدايةً، بين القطاعات الإسلامية اللبنانية، والشيعية منها بشكل خاص، عبر دعوته إلى إنشاء جمهورية إسلامية في لبنان، ومن خلال دعوته إلى "الجهاد"[١٩] الإسلامي الوطني لتحرير الأراضي المحتلة من قِبل إسرائيل. ولقد أقام الحزب، فضلاً عن هذا، تحالفاتٍ إستراتيجية خارجية، مع كل من الجمهورية الإسلامية في إيران وسوريا، لتعزيز مسيرته السياسية داخل لبنان. من جهة أخرى، فقد شكل موقف الحزب المعادي، بالإطلاق، لسياسة الولايات المتحدة الأميركية، سِمةً واضحة من سِماتِ هويته السياسية على المستويين الداخلي والخارجي. وظلت الفاعلية الأعم لهذا الحزب تتمثل في مقاومته المسلحة لاحتلال إسرائيل للأرض، إلى درجة باتت معها هذه المقاومة شبه التزام حصري بالحزب من دون سواه من الأحزاب

ديني، وأن الجهاد هو الأداة الوحيدة لتحقيق الدولة الإسلامية؛ وهم يتبنون ما يعرف باسم "فقه القطيعة" الذي يقضي بمقاطعة كل ما هو خارج عنهم.

[19] - "الجهاد" مصطلح فقهي إسلامي يعني ضرورة مقاتلة كل من يبغي الأذى بالإسلام، والجهاد يكون على عدة مستويات وأنواع، فثمة جهاد بالقول وجهاد بالمال وجهاد بالنفس، الخ..

والتنظيمات السياسية الأخرى في لبنان[٢٠]. ولقد وصل الأمر، وخاصة في العقد الأخير من القرن العشرين، إلى اعتبار المقاومة المسلحة للاحتلال الإسرائيلي ممارسة "جهادية" مرتبطة بالمفهوم الإسلامي الفقهي للجهاد، تلتزمها مجموعات حزب اللّه القتالية، أكثر منها ممارسة "نضالية" مرتبطة بالمفهوم الوطني للنضال، تلتزمها مجموعات قتالية تابعة لأحزاب وتنظيمات لبنانية ذات خلفيات عقائدية سياسية غير إسلامية. ولعل انعكاس هذه الحصرية في ممارسة المقاومة العسكرية، ضد الاحتلال الإسرائيلي للأرض، ساهم في شيوع اعتقاد بين محللين للسياسة، في لبنان والخارج، يعتبرون فيه أن حزب اللّه ينشط في المجال الإسلامي، لصالح الطائفة الشعيية، غير عابئ بالطوائف والمذاهب الأخرى.

أنتج كثير من التطورات الدولية والإقليمية، خاصةً إثر "معاهدة كامب ديفيد" و"اتفاق أوسلو" و"محادثات مدريد"، فضلاً عن مشروع "خارطة الطريق" وأحداث "الحادي عشر من أيلول/سبتمبر"، ناهيك بالتطورات الإقليمية والمحلية في لبنان وسوريا إثر اغتيال رئيس الوزراء اللبناني الأسبق السيد رفيق الحريري، فرزاً واضحاً في كيفية التعامل مع الاحتلال الإسرائيلي للأرض؛ فانقسم الناس، بصورة عامة، والأحزاب والتنظيمات السياسية في لبنان من بينهم، بين محبذ للحوار السلمي والمفاوضات السياسية من جهة، ومؤيد للقتال المسلح من جهة أخرى. ومن هنا، شكل كل من الموقف من إسرائيل وتحرير مزارع شبعا[٢١] والموقف من سوريا والموقف

---

[20] - تجدر الإشارة، ها هنا، إلى أن بعض هذه الأحزاب والتنظيمات، وبصورة خاصة الحزب الشيوعي اللبناني والحزب السوري القومي الاجتماعي وحركة أمل، كانت لهم جولات فاعلة من المقاومة العسكرية للاحتلال الإسرائيلي للأرض.

[21] - مزارع شبعا أرض تحتلها إسرائيل، وهي تقع على الحدود اللبنانية السورية؛ وثمة مجموعات سياسية لبنانية تعتبر هذه الأرض لبنانية لا بد من تحريرها بالمقاومة المسلحة، كما أن جماعة أخرى من اللبنانيين ترى أن هذه الأرض سورية وليس من مسؤولية اللبنانيين تحريرها. وواقع الحال، فإن القول بلبنانية المزارع يعني، عملياً في الوقت الراهن، شرعية المقاومة المسلحة ضد إسرائيل في لبنان؛ إما من يقول بعدم لبنانية المزارع، فيعني، عملياً في الوقت الراهن، عدم الموافقة على شرعية المقاومة المسلحة ضد إسرائيل.

من السياسية الأميركية فضلاً عن الموقف من النظام السياسي الطائفي محاور أساسية في انتظام السلم الأهلي في لبنان. ومن هنا، يمكن الزعم أن الموقف الحالي للأحزاب والتنظيمات السياسية في لبنان من هذه الموضوعات، يساهِم، إلى حد بعيد، في تحديدِ مجال فاعلية كل منها في بناء السلم الأهلي.

يمكِن، تالياً، تحديد القضايا – الموضوعات التي تتعلق بفاعلية حزب اللّه في نزاعات السلم الأهلي في لبنان، قبلَ الدخول في مؤسسات الحكم في لبنان وبعد هذا الدخول، بما يلي:

- الموقف من إسرائيل وتحرير مزارع شبعا
- الموقف من سوريا
- الموقف من السياسية الأميركية
- النظام السياسي الطائفي

- <u>**إسرائيل وتحرير مزارع شبعا:**</u>

إن إسرائيل، كما يقول أمين عام حزب اللّه، السيد حسن نصر اللّه، في تصريح قريب العهد له، عدوٌ لم يتغير الموقف منه، رغم تغير الأحوال السياسية في العالم:

> **"يجب أن يفهم الإسرائيلي وكل العالم أن المقاومة الإسلامية في لبنان التي عرفتموها منذ عام ١٩٨٢، وعرفتم إيمانها وصلابتها وشجاعتها وشهامتها وصلابتها وعزمها وتصميمها وقدرتها وقوتها وثباتها ودماء شهدائها وصلابة موقفها السياسي، هذه المقاومة الإسلامية في لبنان قبل عام ٢٠٠٠ وبعده، وقبل ١١ أيلول وبعده، وقبل غزو أفغانستان وبعده، وقبل غزو العراق وبعده، وقبل خروج القوات السورية وبعد خروجها،**

وقبل القرار ١٥٥٩ وبعده، وقبل الانقسامات الداخلية وبعدها، هذه المقاومة هي نفسها وهذا الحزب هو نفسه في شجاعته وصلابته وإرادته وعزمه على مواصلة الطريق وتحقيق الأهداف وحماية الوطن وخدمة القضية مهما كانت التضحيات"[٢٢]

أما نشاطات المقاومة في حزب اللّه، فستستمر في مزارع شبعا لا لأن الحزب يقول بلبنانية هذه الأرض؛ بل لأن هذه الأرض، وكما يقول نصر اللّه، لبنانية بناء على كلام المجلس النيابي اللبناني والحكومات اللبنانية المتعاقبة التي توالت على المثول أمام هذا المجلس[٢٣].

o **سوريا:**

يشَدد نصر اللّه على مبدأ أساسي، يراه رابطاً للعلاقة بين حزب اللّه وسوريا. ينطلقُ هذا المبدأ من قراءة حزب اللّه للعلاقة اللبنانية مع سوريا، والتي يشير إليها نصر اللّه بقوله: "نرفض أن يذهب لبنان إلى مواجهة سوريا وإلى محاربة سوريا وإلى اعتبار سوريا عدوة للبنان"[٢٤]. وفي تفصيل العلاقة بين المقاومة في حزب اللّه وسوريا، يشير نصر اللّه إلى أن أوامر عمليات المقاومة في لبنان "منذ السنة ١٩٨٢ وحتّى هذه اللحظة وفي المستقبل، لا [تصدر] من دمشق ولا من طهران؛ مع اعتزازنا بعلاقتنا مع دمشق وطهران، بل من بيروت ومن الجنوب ومن كل بيت فيه لبناني حر

---

[22] - نص كلمة السيد نصر اللّه في مراسم تشييع شهداء مواجهة الغجر في مجمع سيد الشهداء – الرويس، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب اللّه، ٢٠٠٥/١١/٢٦.

[23] - النص الكامل لكلمة الأمين العام لحزب اللّه، سماحة السيد حسن نصر اللّه، التي ألقاها خلال إحياء مراسم يوم القدس العالمي، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب اللّه، ٢٠٠٥/١٠/٢٨.

[24] - المصدر نفسه.

شريف حريص على رفض العدوان"[٢٥]. ويؤكد نصر اللّه أن علاقة الحزب بسوريا لا تقوم على تبعية ما، بقدر ما هي علاقة التزامٍ مبني على رؤية وطنية لبنانية. ولتوضيح هذا، يقول نصر اللّه، "منذ العام ١٩٨٢ كنا أصدقاء سوريا، وإلى اليوم لا نُخفي هذه الصداقة ولم نخجل بها؛ بل نؤمن بها، وندعو كل اللبنانين إلى توثيقها وتعزيزها، وهذا مصلحة للبنان أولاً"[٢٦].

o **السياسة الأميركية:**

لا يبدو، من خلال تصريحات قيادي حزب اللّه وممارساتهم السياسية المعلَنَة، أن الحزب قام بأي تغيير في مواقفه تجاه الولايات المتحدة الأميركية، قبل الدخول في مؤسسات الحكم في لبنان أو بعد هذا الدخول. واقع الحال، إن مراجعةً بسيطة للتصريحات العلنية للأمين العام السيد نصرا اللّه، خلال الأشهر القليلة الماضية، تشير إلى أن هذه المواقف ما زالت على حالها ولم يتغير أي شيء فيها. وعلى سبيل المثال، فإن الولايات المتحدة الأميركية ما انفكت تمارس ضغوطاً دولية ومحلية هائلة لنزع سلاح المقاومة لصالح إسرائيل[٢٧]. ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل إن نصر اللّه يشير إلى ضرورة حرص اللبنانيين على وعي معالجتهم لقضاياهم كي لا يفتحوا ببعض معالجاتهم هذه "الباب أمام أمريكا وغيرها لعقد صفقات أو فرض شروط" على اللبنانيين[٢٨].

---

[25] - نص كلمة السيد نصر اللّه في مراسم تشييع شهداء مواجهة الغجر في مجمع سيد الشهداء – الرويس، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب اللّه، ٢٠٠٥/١١/٢٦.

[26] - المصدر نفسه.

[27] - النص الكامل لكلمة الأمين العام لحزب اللّه، سماحة السيد حسن نصر اللّه، التي ألقاها خلال إحياء مراسم يوم القدس العالمي، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب اللّه، ٢٠٠٥/١٠/٢٨.

[28] - المصدر نفسه.

- **النظام السياسي الطائفي:**

يذكر كثيرون أن حزب الله بدأ ينشط في لبنان، في سبعينات القرن العشرين ومنتصف الثمانينات منه، بهاجسِ محاولة إخضاع البلد إلى نظام جمهورية إسلامية تَتخِذُ من المخطّط الإيراني أنموذجاً لها وهاديا. ولعل هذا ما ساهم، وإلى حد بعيد، في تصنيف الحزب ليس على أساس هوية طائفيةٍ وحسب، على اعتباره حامل لواء مذهبية شيعية مرتبطة بالتجربة الخمينية في إيران. وقد تكون هذه الهوية، بالذات، مسؤولة عن تصور نشاطات الحزب وكأنها لا تعمل على الانعزال عن باقي المجموعات اللبنانية، بل إن الحزب يخَطط لفرض أنموذجه على اللبنانيين كافة. والملاحظ أن توجهات حزب الله شهدت تغيراً واضحاً عن هذا التصور الذي رآه كثيرون من قبل. فالسيد نصر الله يؤكد على أهمية النقاش والحوار الوطنيين بين اللبنانيين كافة؛ لكنه يوضح أن ثمة فرقاً بين ما هو نقاش وحوار وما هو اتهام. ويمكن القول، تالياً، أن حزب الله يقبل الحوار على المستوى الوطني، ويرفض الاتهام على هذا المستوى أيضاً[٢٩]. ولا يكتفي الأمين العام لحزب الله بهذا، بل يصِر على الحوار الوطني ركيزة لبناء لبنان؛ وعلى هذا يقول:

> **"أنا وأخواني ما زلنا نُصِر على التواصل، وإن كان البعض يريد أن يواجهنا بالقطيعة.**
> **أنا وإخواني ما زلنا نفتح الأبواب، وإن كان البعض يصِر على إغلاقها. أنا وإخواني ما زلنا نُصِر على أن لبنان لا يمكن أن يبنى إلا بالتحاور والتوافق والتلاقي بين الجميع، أياً تكن الجراحات التي يلحِقها بعضنا بالآخر، وسنبقى**

---

[29] - نص كلمة السيد نصر الله في مراسم تشييع شهداء مواجهة الغجر في مجمع سيد الشهداء – الرويس، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب الله، ٢٠٠٥/١١/٢٦.

كذلك؛ [و]عندما نيأس [فهذا] يعني نحن نيأس من وطننا وشعبنا ومستقبلنا"[٣٠]

ولم يعد الأمر يقف مع حزب الله عند هذا الحد، بل إن الأمين العام للحزب بات يؤكد أساسية السلطة الوطنية، "لا أحد بديل عن السلطة"[٣١]؛ ويضيف نصر الله نحن مدعوون كمسلمين إلى تثبيت وحدتنا ومدعوون، كمسلمين ومسيحيين، إلى تعزيز وحدتنا الوطنية"[٣٢].

خلاصة:

يبدو أن المتَغير الأساسي في مواقف حزب الله، عبر انخراط الحزب في مؤسسات الحكم في لبنان، يظهر بوضوح في مواقف الحزب من قضايا النظام السياسي الطائفي وموضوعاته، أو ما يمكِن أن يشَكل مفهوم الوحدة الوطنية. من الواضح أن الحزب صار أكثر انغماساً في الموضوعات الداخلية، وخاصة عبر تسلمِ ممثلين له لوزارات خدماتية[٣٣] في الحكومة اللبنانية الحالية؛ عِلماً أنه ظل، ومنذ تأسيسه، يرفض أن يكون له ممثلون في الحكومات اللبنانية المتعاقبة. صارت ممارسات الحزب أكثر انفتاحاً على كل اللبنانيين وأكثر اهتماماً بأمور اللبنانيين على اختلاف انتماءاتهم السياسية والطائفية والمناطقية؛ وكأن الحزب يحاول أن يشير إلى أنه قادر على حمل الهم الوطني العام لكل المواطنين، وليس هموم من يحملون هم

---

30 - نص خطبة للسيد حسن نصر الله في حفل تخريج ١٣٥٠ طالباً جامعياً أقامته التعبئة التربوية في حزب الله، الأحد في ٢٠٠٦/١/٢٢، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب الله.

31 - كلمة الأمين العام لحزب الله، السيد حسن نصر الله، في الليلة السابعة من ليالي عاشوراء – الأحد ٢٠٠٦/٢/٥، منشورات مكتب العلاقات الإعلامية في حزب الله.

32 - المصدر نفسه.

33 - يتمثّل حزب الله في الحكومة اللبنانية الحالية بوزيرين أحدهما وزير الطاقة والآخر وزير العمل.

المقاومة المسلحة ضد الاحتلال الإسرائيلي للأرض. ورغم كل هذا، فإن الحزب لم يضع أسساً للحوار الوطني، كما لم يحدد موقفاً واضحاً من بعض القضايا الأساسية الأخرى في مجال السلم الأهلي في لبنان، مثل الموضوع الطائفي وموضوع المواطنية.

أما في القضايا الأخرى، فإن أدبيات الحزب لم تُشِر إلى أي تغيير في مجالاتها؛ على العكس من هذا، فإن نقاشات الحزب تبدو وكأنها باتت أميل إلى التميز بهويتها اللبنانية في التّعامل مع هذه القضايا باعتبارها من أسس الهوية اللبنانية للحزب.

لقد تحول الحزب، في ممارساته السياسية المعلنة، من الأيديولوجيا الدينية الداعية إلى إقامة دولة إسلامية في لبنان، إلى القول بأن لبنان بلد تعددي، وما الدعوة إلى إقامة الدولة الإسلامية فيه إلا من باب يماثل ما تتبناه الأحزاب الماركسية أو القومية من دعوات تؤمن بها لكنها لا تريد فرضها على الناس بالقوة.

فلسطين:

انبثقت حركة "حماس" من "تنظيم الأخوان المسلمين"، الذي سبق تأسيسه في مصر سنة ١٩٢٨. فبعد سنوات من التركيز على النشاط الاجتماعي في المناطق العربية في فلسطين، وبروز قيادتي "الجهاد الإسلامي" و"منظمة التحرير الفلسطينية" في قيادة مقاومة الاحتلال الإسرائيلي للأرض، وجد الأخوان المسلمون أنفسهم في عزلة عن إيقاع الأحداث ومراكز القرار؛ ومن هنا أسسوا في كانون الأول/ديسمبر من سنة ١٩٨٧ "حماس"، التي يتألف اسمها من اختصار لـ "حركة المقاومة الإسلامية".

أعلنت "حماس"، في وثيقتها التأسيسية، أن الطريق الوحيد لتحرير الأرض المحتلة لا يكون إلا بالكفاح المسلح المبني على الفكرة الإسلامية للجهاد[٣٤]. وانطلاقاً من هذا الموقف، فإن "حماس" لم تعتبر "منظمة التحرير الفلسطينية" أساساً للمقاومة الفلسطينية أو ممثلاً صالحاً لحقيقة مصالح الشعب الفلسطيني؛ كما إن "حماس" رفضت أي واحد من أشكال التفاوض مع إسرائيل أو الدخول مسارات المبادرات والمؤتمرات الدولية الهادفة إلى إيجاد حل سِلمي لموضوع الأراضي المحتلة. والملاحظُ، ها هنا، أن "حماس" لم تُعلِن برنامجاً سياسياً داخِلياً مفصلاً لها؛ بل إن حملاتها الإعلامية اكتفت، في هذا المجال، بالتركيز على محاربة الفساد الإداري.

استفادت "حماس" من موقف منظمة التحرير الفلسطينية من أزمة الخليج سنة ١٩٩٠، وأيدت، خلافاً للمنظمة، موقف المملكة العربية السعودية ضد الحكم العراقي آنذاك. انعكس الأمر مساعدات مالية من العربية السعودية وكذلك من إيران التي عمِلت على توفير قسم من التدريب العسكري لبعض مقاتلي "حماس".

زادت "حماس" من نشاطاتها العسكرية ضد الإسرائيليين، إثر توقيع منظمة التحرير الفلسطينية "اتفاق أوسلو" سنة ١٩٩٣، وبدأت الحركة تحتل، تحت راية الإسلام والهوية الإسلامية لـ "حماس"، مواقع تنافسية جِدِية، في المجالات السياسية، مع منظمة التحرير. ومع ازدياد التنافس بين "حماس" و"المنظمة"، وإثر حوادث عنْفٍ جرت بين الطرفين سنة ١٩٩٤، مال الطرفان إلى عقد اتفاقيات احترام كل منهما لحق الآخر في الوجود.

---

[34] - راجع أعلاه، هامش رقم ١٩.

ومع كل هذا، فلم يتوقف التنافس بين "حماس" والمنظمة"، وإن شهد بعض حالات من الهدوء والتفاهم؛ خاصة بعد مقتل زعيمي "حماس"، الشّيخ أحمد ياسين والدكتور عبد العزيز الرنتيسي، على يد الإسرائيليين. وكانت وفاة الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات، وخلو قيادة "المنظمة"، بوفاته هذه، من قيادي تاريخي يملأ فراغ عرفات؛ وازدياد النشاط الإسرائيلي ضد الفلسطينيين، ناهيك بحصول الانتخابات النيابية الفلسطينية مؤخراً، ما ساهم في وصول حماس إلى داخل مؤسسات الحكم في السلطة الفلسطينية عبر غالبية نيابية خولت "الحركة" الحصول على تكليف بتشكيل الحكومة الفلسطينية.

من هنا، يمكن القول، إن موضوعات "الصراع العربي الإسرائيلي" وما يلحق به من "اتفاقيات السلام" ["اتفاقية أوسلو" و"خارطة الطريق"] و"الاعتراف بإسرائيل"، و"ميثاق منظمة التحرير" ناهيك بـ "حدود الدولة الفلسطينية المزمع إنشاؤها"، تُشَكل أحد المفاتيح الأساسية لمراقبة تحديدِ مجال فاعلية "حماس" في بناء السلم الأهلي في فلسطين.

يمكِن، تالياً، تحديد القضايا – الموضوعات التي تتعلق بفاعلية "حركة حماس" في نزاعات السلم الأهلي، قبل الدخول في مؤسسات الحكم في فلسطين وبعد هذا الدخول، بما يلي:

- الصراع العربي الإسرائيلي
  - الاعتراف بإسرائيل
  - اتفاقيات السلام
- ميثاق منظمة التَحرير
- حدود الدولة الفلسطينية المزمع إنشاؤها

o الصراع العربي الإسرائيلي

رفضت "حماس"، قبل الدخول في مؤسسات الحكم، مشروع شولتز وبيكر ونقاط مبارك العشر وخطة شامير ومسيرة مدريد – واشنطن. وتعتقد "حماس" أن أخطر مشاريع التسوية التي طُرحت، حتى الآن، هي مشروع "اتفاق "غزة-أريحا أولاً، الذي تم التوقيع عليه في واشنطن بتاريخ ١٣/سبتمبر/١٩٩٣، بين الكيان الصهيوني وقيادة "المنَظمة"، ووثيقة الاعتراف المتبادل بين الطرفين وما تلاها من اتفاقات حملت أسماء القاهرة وطابا وغيرها.

لعل من أبرز ما يختصر بوضوح موقف "حماس" من موضوع الصراع العربي الإسرائيلي، بعد وصول حماس إلى مؤسسات الحكم في فلسطين، هو ما قاله رئيس المكتب السياسي في الحركة، خالد مِشْعل":

> **"رسالتنا إلى الإسرائيليين أننا لا نحاربكم لأنكم تنتمون إلى ثقافة أو دين مختلفين عما لنا، لقد عاش اليهود مع المسلمين بسلام وانسجام لمدة ثلاثة عشر قرناً، وهم يعتبرون، وفاقاً للدين الإسلامي "أهل كِتاب" يربط المسلمين بهم ميثاق من اللّه ونبيه. نزاعنا معكم ليس نزاعاً دينياً، بل إنه نزاع سياسي، فلا مشكلة لدينا مع اليهود بحد ذاتهم، إنما مشكلتنا مع الذين جاءوا إلى أرضنا، وفرضوا أنفسهم عليها بالقوة، وهدموا مجتمعنا وهجروا شعبنا. ولذا، فنحن لن نعترف بأي حق لقوة حرمتنا حقوقنا الوطنية. من جهة أخرى، فإن رغبتهم بقبول مبدأ هدنة طويلة الأمد فيما بيننا وبينكم، فنحن على استعداد للمفاوضة معكم على هذا الأمر، و"حماس" تمد يدها للسلام مبني على أسس العدالة"[٣٥].**

---

[35] - The Guardian, Tuesday January 31st, 2006.

ويبدو أن الموقف من "حماس" ما قد يشرح "فلسفته"، عبر بعض التحليلات. فثمة، من قيادات "منظمة التحرير الفلسطيني" وبعض المحللين السياسيين، من يرى أن "حماس" تستخدم المقاومة العسكرية المسلحة لا لإنهاء عملية السلام، بل للتعجيل فيها. ويتابع هؤلاء قائلين معتبرين أن الهجمات العسكرية التي تشنها "حماس" على الإسرائيليين، تدفع بالإسرائيليين إلى التفاوض مع الفلسطينيين حول السلام[٣٦]. ولعلّ ما يعضد هذا الفهم لحركية "حماس" أن ناشطاً كبيراً في صفوفها، مثل عماد الفلوجي، لم يشجب خُطَطَ عرفات لانتخابات المجلس الوطني الفلسطيني، بل قال عنها إنها جيدة، لكنها ليست بالجودة الكافية[٣٧].

o **ميثاق منظمة التحرير:**

لئن عرفت الأدبيات السياسية لـ "حماس"، قبل الدخول في مؤسسة الحكم، رفضاً أصولياً لمنظمة التحرير الفلسطينية، فإن تصريحات مسؤولي "الحركة"، بعد الدخول في مؤسسة الحكم، تُظْهِر وجهاً يختلف مع الرفض الأصولي السابق. وعلى سبيل المثال، فإن خالد مشعل، القيادي البارز والرئيسي في "حماس"، يقول مخاطباً الفلسطينيين بعيد فوز "حماس" في الانتخابات التشريعية الفلسطينية مؤخراً "رسالتنا إلى الفلسطينيين، أن شعبنا ليس هؤلاء الذين تحت الحصار في الضفة الغربية وقطاع غزة وحسب، بل ينضم إليهم ملايين النازحين الفلسطينيين في مخيمات لبنان والأردن وسوريا، والملايين الأخرى المنتشرين في سائر أرجاء العالم. أننا نَعِدكم جميعاً بأن ما أمر في الدنيا يمكن أن يعيق تصميمنا على تحقيق هدفنا في التحرير والعودة. سوف لا نوفر أي جهدٍ للعمل مع كل الفئات والمؤسسات لإعادة ترتيب بيتنا الفلسطيني. وخطتنا المتوسطة المدى، بنجاحنا في الانتخابات، تكمن في إصلاح منظمة التحرير

---

36 - The Jerusalem Post, Dec. 1st, 1995.
37 - The Jerusalem Post, Oct. 2nd, 1995.

الفلسطينية كي تُنْعِشَ دورها ممثلاً حقيقياً لكل الشعب الفلسطيني من غير ما استثناء أو تمييز"[38].

o **حدود الدولة الفلسطينية المزمع إنشاؤها**

لئن ارتكزت "حماس" في مراحلها الأولى من العمل السياسي العلني على مقولة تحرير فلسطين بالكفاح المسلح المبني على الفكرة الإسلامية للجهاد؛ وانطلاقاً من هذا الموقف، فإن "حماس" رفضت أي واحد من أشكال التفاوض مع إسرائيل أو الدخول في مسارات المبادرات والمؤتمرات الدولية الهادفة إلى إيجاد حل سِلمي لموضوع الأراضي المحتلة. ولكن هذه المقولة بدأت تشهد، في الآونة الأخيرة – إثر دخول "حماس" مؤسسة السلطة وتكليف أحد أعضائها تشكيل الحكومة الفلسطينية العتيدة – تغيراً ملموساً، وإن كان ثمة من يناقش في كون هذا التغيير تكتيكياً أكثر منه استراتيجياً، أو أنه خطوة مرحلية بعيدة المدى باتجاه التغير الاستراتيجي في مسار "حماس". لقد صرح خالد مشعل "أن "حماس" لن تعترف بإسرائيل، ولن تعطي احتلالها أية شرعية؛ لكن، وفي الوقت عينه، فلا مانع لدى "حماس" من قيام هدنة طويلة المدى مع إسرائيل، شريطة قبول الإسرائيليين العودة إلى حدود ١٩٦٧[39].

خلاصةخلاصة:

يبدو أن المتَغير الأساسي في مواقف "حماس"، عبر انخراط الحركة في مؤسسات الحكم في فلسطين، يظهر بوضوح في مواقف الحركة من قضايا وموضوعات الهدنة مع إسرائيل. ويبدو، كذلك، أن "حماس"، المرشحة لتشكيل

---

38 - The Guardian, Tuesday January 31, 2006.
39 - cbsnews.com/stories/2006/02/08.

الحكومة الفلسطينية العتيدة، أدركت ضرورة استخدام ليونة رجل الدولة عوضاً عن التشَدد التحريري الأصولي. لكن، يبقى السؤال الأهم في هذا المجال قائماً، وينتظر إجابة واضحة ومحددة؛ فهل أن "ليونة رجل الدولة" هذه، خطوة تكتيكية محض، تقوم بها "حماس" لتوطيد دعائم وجودها التحريري الأصولي، أو هِي نقلة إستراتيجية تقوم بها الحركة تمهيداً لاستمرار بقاء لها، طويل المدى، في مؤسسة الحكم الفلسطيني؟

مصر:

عرفَت جماعة الأخوان المسلمين بدعوتها إلى رجوع الأنظمة الحاكمة في الدول الإسلاميةِ إلى القرآن والسنة النبوية في الحكم. وترفع، الجماعة، الشعار "اللّه غايتنا، الرسولُ قدوتنا، القرآن دستورنا، الجِهاد سبيلنا، والموت في سبيل اللّه أسمى أمانينا"؛ وهم لا يتبنون مذهباً فقهياً معيناً، كما إنهم من أهل السنة[٤٠]. تم إنشاء جماعة الأخوان المسلمين في بلدة الإسماعيلية، على يد حسن البنا، في نهاية العقد الثاني من القرن العشرين؛ وانتشرت الجماعة في جميع أنحاء مصر، كما تغلغل الأخوان المسلمون في كثير من مرافق الدولة الإدارية، فكان منهم موظفون وعاملون في القطاعات الإدارية المختلفة.

الأخوان المسلمون محظورون رسمياً في مصر، وذلك بناء على نص قانون الأحزاب المصري الذي يمنع أن تقتصر العضوية في أي حزب من الأحزاب على فئة دون سواها. لذا فإن عمل "الأخوان" السياسي غير مسموح به إلا في صورة أفراد مستقلين. وقام "الأخوان"، في محاولات عديدة للمشاركة السياسية، بالتحالف مع عدد من الأحزاب المختلفة أثناء الانتخابات البرلمانية مثل أحزاب الوفد والعمل. نجح

---

[40] - يتوزع المسلمون، بشكل عام، على فرقتين رئيسيتين هما "السنة" و"الشيعة"؛ والخلاف، في أساسه، بين الطائفتين، سياسي قوامه أن الشيعة يعتبرون أن النبي محمد أوصى أن يخلفه الإمام علي بن أبي طالب في قيادة المسلمين، في حين أن السنة لا يقولون بهذا.

الأخوان المسلمون في مصر في الحصول على ٨٨ مقعداً في مجلس الشعب (البرلمان المصري)، في الانتخابات النيابية التي جرت في كانون الأول/ديسمبر سنة ٢٠٠٥.

شكل مفهوم الدولة موضوعاً أساسياً في صراع الأخوان المسلمين في مصر مع الأحزاب والتنظيمات الأخرى. ومن هنا، يمكِن، تحديد القضايا – الموضوعات التي تتعلق بفاعلية "الأخوان" في نزاعات السلم الأهلي، قبل الدخول في مؤسسات الحكم في مصر وبعد هذا الدخول، بـ "بناء الدولة (الإصلاح)".

o **بناء الدولة (الإصلاح)**

يمكن اعتبار تجربة دخول الأخوان المسلمين إلى البرلمان واقعة تحت المجهر وخاضعة للمراقبة الشديدة، ليس في مصر وحدها بل في الشرق الأوسط كذلك. لقد حكم العسكريون مصر، وتعاقبوا على حكمها لأكثر من خمسين سنة، وينظر الرأي العام والسياسيون بمراقبة شديدة لهذه التجربة التي استغلها السياسيون الإسلاميون لدخول المعترك السياسي من باب الانتخابات. وكانت حركة الأخوان المسلمين نموذجاً للإسلام السياسي المتمثل بالحركات السياسية الإسلامية لعدة عقود.

يقول قادة الأخوان المسلمين إن من أولوياتهم في البرلمان المصري الدعوة إلى إصلاح سياسي عام في مصر. وهذا الإصلاح يتضمن، وفاقاً لهم، إطلاقَ السجناءِ السياسيين، ومنع التعذيب للمعتقلين، وإنهاء قانون الطوارئ والتساهل في قانون الأحزاب السياسية وإعطاء مزيد من الدعم للسلطة التشريعية سيئة السمعة. لا تنادي الحركة، في هذا المضمار، بمطالب ذات صبغة إسلامية بحتة، مثل فرض الحِجاب على النساء أو منع الخُمور، فلا وجود لمثل هذه المطالب في البرنامج الانتخابي

الأخير للإخوان[٤١]. ويقول عصام العريان، أحد قادة الأخوان المسلمين، في مقابلة معه في ٢٩ تشرين الثاني ٢٠٠٥، إننا نريد نظاماً حزبياً تعددِياً يحكم بإرادة الجماهير[٤٢].

خلاصة:

لقد بات "الأخوان" يركزون على موضوعات وقضايا ليبرالية في بناء الدولة وإصلاح المجتمع؛ وصاروا، بذا، يلتقون مع الأحزاب السياسية المصرية الأخرى، وخاصة المعارضة وعدد من الإصلاحيين[٤٣]، بغض النظر عن موقف هذه الأحزاب من الشأن الديني. وفي هذا يقول ضياء رشوان، وهو خبير في الإسلام السياسي والجماعات المتطرفة في "مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية"، "لا أظن أن "الأخوان" سيبدأون نشاطاتهم بالمطالبة بتطبيق مؤسسة الحكم الإسلامي، إنهم أذكياء بما يدفعهم للبدء بالإصلاحات السياسية كما إنهم سيعمدون إلى الإفادة من الدمقراطية في مصر"[٤٤]. ومن هنا، يمكِن القول إن ما يمارسه "الأخوان" من مشاركة الآخرين المواقف في موضوع بناء الدولة والإصلاح، بغض النظر عن الدعوة إلى رجوع الأنظمة الحاكمة في الدول الإسلاميةِ إلى القرآن والسنة النبوية، يشير إلى قدرة إيجابية لدى "الأخوان"، منذ التحاقهم بمؤسسات الحكم في مصر عبر النجاح في الانتخابات النيابية، في تقديم مساهمةٍ معينة في بناء السلم الأهلي.

العراق:

---

[41] - Egyptian Opposition Group Changes Course; Muslim Brotherhood Now Pushing for Reform The Washington Post; 6/5/2005; Daniel.

[42] - Muslim Brotherhood and Egypt’s Parliamentary Elections, Author: Sharon Otterman, December 1, 2005 – Council On Foreign Relations.

[43] - تجدر الإشارة إلى أن "الحزب الوطني" هو الحزب الحاكم الوحيد في مصر منذ أكثر من ١٨ سنة.

[44] - Loc. It.

تحتل الأحزاب الدينية السياسية، والشيعية منها بشكل خاص، موقعاً أساسياً في تشكل الفعل السياسي في العراق في المرحلة الراهنة. ومن أكثر الأحزاب والتنظيمات الدينية السياسية الناشطة في العراق حالياً تجدر الإشارة إلى ما يمكن أن يعرف بـ "مرجعية الإمام السيستاني" و"التيار الصدري" الذي يتزعمه مقتدى الصدر، و"حزب الدعوة" ومن أبرز قادته إبراهيم الجعفري. من جهة أخرى، فإنه قل بين جهات المعارضة السنِية من ينطلق من خلفية دينية؛ فالمعارضون السنة، في أغلبهم، ضباط سابقون، أو ممن عملوا مع النظام البعثي ثم غادروه تِباعاً، لسبب أو لآخر؛ إضافة إلى وجهاء عشائر سنية في محافظتي الأنبار والموصل، إلى بقايا جماعة "الأخوان المسلمين" وحزب التحرير الإسلامي.

أما القضايا – الموضوعات التي تتعلق بفاعلية هذه الأحزاب والتنظيمات في نزاعات السلم الأهلي، فيمكن حصرها بـ "الموقف من سلطة الاحتلال" إذ شكل هذا الموضوع ما يمكن أن يعتبر هوية سياسية ووطنية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية.

- **سلطة الاحتلال**

يبدو أن الإمام السيستاني، كان يعي الخريطة المعقدة بعد سقوط نظام صدام؛ فآثر، في البداية، الانكفاء وترك الساحة السياسية للشعب العراقي نفسه، مع تحديد سقف عام وهو أن يكون حكم العراق للعراقيين. ومع تطور الأحداث، فإن الإمام السيستاني لم يعترض على الاحتلال الأميركي، بل أفتى بالتعامل مع سلطاته والمشاركة في الانتخابات النيابية المقررة[45]. وبطريقة مشابهة، فقد أفتى الإمام السيستاني برفض الفدرالية وشرذمة العراق؛ ويبدو أن هذا الرفض الإمام للفدرالية

---

[45] - بيان للسيستاني في ٢٠٠٤/١٠/١.

يمكن أن يعتبر بمثابة توجيه ضربة كبيرة للانفصاليين في العراق، من جهة، وإفساحاً في المجال لتحقيق تقاربٍ بين السنة والشيعة في موقف عراقي موحد.

رفض مقتدى الصدر، من جهته، الوجود الأميركي في العراق منذ بداية الحملة العسكرية الأميركية-الدولية لإسقاط حكم صدام حسين؛ كما أصر على إعطاء العراقيين فرصة إنشاء دولة إسلامية لهم. وهاجم الصدر الحكومة العراقية، المدعومة من الأميركيين، ووصف أعضاءها بالدمى، وطالب بإنشاء ميليشيا تعمل على تحرير العراق من الاحتلال[٤٦]؛ كما أعلن أنه ينوي تشكيل حكومة ظل تؤسس لدولة إسلامية في العراق[٤٧]. ولم يقف الأمر مع مقتضى الصدر وجماعته عند هذا الحد، بل إنه وصل إلى درجة هدد فيها السلم الأهلي حين اصطدم أنصار مقتدى الصدر، في قتال مسلح، مع جماعة الإمام السيستاني، المعتدلين، في كربلاء قرب ضريح الإمام الحسين المقدس عند الشيعة[٤٨]. وتفاقم الأمر حين أصدر قاضي التحقيق العراقي مذكرة توقيف بحق مقتدى الصدر إثر حادثة اغتيال المرجع الشيعي الكبير عبد المجيد الخوئي في المسجد في مدينة النجف[٤٩]. وأدت اشتباكات مسلحة بين جماعة الصدر والقوات الأميركية، بين صيف سنة ٢٠٠٣ ومطلع سنة ٢٠٠٤، إلى سقوط عدد كبير من القتلى بين الطرفين، وملاحقة الصدر بتهمة إثارة الشغب واغتيال الزعيم الديني الشيعي عبد المجيد الخوئي؛ أعلن رئيس الوزراء العراقي عفواً عن هذه الأحداث[٥٠]، متيحاً للصدر فرصة للفكاك من تَبِعات القتال الذي انجرف فيه بعض أتباعه. وتنتهي

[46] - خطبة صلاة الجمعة، مقتدى الصدر، يوم ٢٠٠٣/٧/١٨، النجف.

[47] - خطبة صلاة الجمعة، مقتدى الصدر، يوم ٢٠٠٣/١٠/١٠، الكوفة.

[48] - الصحف المحلية والعالمية الصادرة صباح ٢٠٠٣/١٠/١٤؛ ولقد بدأ القتال بين الطرفي في ٢٠٠٣/١٠/١٣.

[49] - الصحف المحلية والعالمية الصادرة في ٢٠٠٣/٤/١١ (اليوم التالي لاغتيال الخوئي) و٢٠٠٤/٤/٦ (اليوم التالي لإصدار المذكرة القضائية بحق الصدر).

[50] - ٢٠٠٤/٨/٧.

الأمور، مرحلياً، بانضمام مقتدى الصدر إلى الداعين إلى وقف إطلاق النار، ومشاركته في العملية السياسية في العراق[٥١].

انضم حزب "الدعوة" إلى تحالف القوى الوطنية العراقية سنة ٢٠٠٠، وعارض، من ثمة، وبصورة رسمية، الغزو الأميركي الدولي للعراق. وكان الحزب من نظم أول تظاهرة ضد الوجود الأميركي. رغم أن الحزب لا يرغب، بصورة رسمية، في التعاون مع المسؤولين الأميركيين، لكن قادته يبدون حرصاً شديداً على تجنب النشاطات التي كان يمكن لها أن تُهدد انتقال السلطة في العراق[٥٢]. ولقد أشار أحد أعضاء المكتب السياسي للحزب أن الحزب لا يرى أية مصلحة في انسحاب أميركي حالي من العراق. فضلاً عن هذا، فثمة من مناهضي القوات الدولية الأميركية في العراق، من يتهم الحزب بتقديم إخباريات عن قوى المقاومة[٥٣].

خلاصة:

يبدو جلِياً أن ثمة تحولات واضحة في الممارسة السياسية لهذه الأحزاب تجاه سلطة الاحتلال؛ فجميع القادة أبدوا معارضة في بداية الأمر، لكن جميع القادة وجدوا أنفسهم، بانغماسهم في حركية العمل السياسي، غير قادرين عن تجاهل فاعلية القوة الأميركية – الدولية في البلد. ومن هنا، وأياً تكن نتيجة تحليل الأهداف المتعلقة بكل واحد من القادة والأحزاب التي يتزعمها كل منهم، فإنهم مالوا في نهاية الأمر إما إلى مهادنة ما للاحتلال أو إلى تعاون ما معه. وكيف دار الأمر، فمن الواضح أن الانغماس العملي في الواقع العسكري الدولي والسياسي الراهن للعراق، ساهم إلى حد

---

[51] - راجع تطورات الأحداث عبر الصحف العراقية والعالمية خلال الأسبوعين الأخيرين من آب/أغسطس سنة ٢٠٠٥.

[52] - *Al-Hayat* (London), 24 Juje 2003.

[53] - صحيفة "الزمان"، لندن، ٢٠٠٣/٥/٢٨.

كبير في تحويل بعض توجهات هذه الأحزاب السياسية عما كانت عليه قبل أن يدخلوا مؤسسات الحكم وبعد أن دخلوا إليها. إنهم، بتحولاتهم هذه، يساهمون، بطريقة أو أخرى، في تعزيز ما للسلم الأهلي في العراق. يبقى السؤال الأهم: "هل هذه التحولات من باب مسايرة المرحلة أم هي من باب التغير الاستراتيجي؟".

ثالثاً: استنتاجات

١- أولية

هل بإمكان الفكر الديني أن يقدم حلولاً لأزمة الحريات والديمقراطية في العالم العربي أو هو أعراض للأزمة ومآزق؟.

- منذ انطلاقها والحركة الإسلامية تحولت بالفعل إلى قوة سياسية ضاربة في غير بلد عربي. أما السؤال العام الذي يطاول أحوالها في جميع البلدان فهو:
- إن سياسة العنف والعنف المضاد تضيع الحقائق على متتبعيها. وحال التداعيات والفوضى في العالم العربي تغيب الخطّ الفاصل بين الحركة الإسلامية التي تواجه باسم الحريات وبين الأنظمة السياسية التي تتعقبها خوفاً منها على الحريات. وإذا صح أن حكم الأنظمة بات معروف التوصيف فإن "حكم" الحركة الإسلامية يتعذّر توصيفه بداعي أنّها ليست هي السلطة.
- هذا في الشكل والمنهج. أما في المحتوى فمن حقّ الحركة الإسلامية أن يكون لها برنامجها السياسي وأن يكون لها تصور خاص بشأن الدولة وفلسفة النظام السياسي ومسألة حقوق المواطنين وواجباتهم. فذلك هو من باب المطارحات الإيديولوجية أو الفكرية التي قد تحظى بتأييد الناس أو رفضهم. والمسألة، في الواقع، ليست عند الإسلاميين الذين يرفضون فرضها بالإكراه والعنف ويسعون إلى تسييرها وتيسيرها بالإقناع والجدل الديمقراطي والحوار الحر شأنهم في ذلك شأن جميع الأيديولوجيين من ماركسيين أو قوميين أو ليبراليين.

إنما المسألة هي عند الأنظمة السياسية الحاكمة والرافضة لمبدأ التعددية السياسية، تعددية الأحزاب والحركات والتجمعات والاتّجاهات والعقائد والأفكار والآراء وحتى الأحاسيس. والحركة الإسلامية، بدورها، نسأل عن مدى التزامها الحريات السياسية قاعدةً في العمل السياسي والصراع على السلطة بالوسائل الديمقراطية، بعد فتح الأنظمة العربية على التعددية السياسية وعلى الإقرار العملي بمبدأ تداول السلطة.

- إن الصورة مختلفة بالملموس عما ينبغي أن يكون قاعدةً للحكم على بنية الفكر الديني انغلاقاً أو انفتاحاً على الحريات.. فالأنظمة تشدد قبضتها وتضاعف عمليات التصفية. والإسلاميون يصعدون أعمالهم العنفية. ولكن، بالمقابل، إن الإسلاميين هم واقعيون في طريقة تعاملهم مع الأنظمة السياسية المنفتحة جزئياً على الحريات والديمقراطية.
- بالرغم من الاستمرارية التاريخية للعلاقة بين السياسي والديني فليس من الحتمي أن تبقى هذه العلاقة قائمة في المستقبل.
- الحركات الإسلامية، بغالبيتها، اتخذت الدين طريقاً إلى السياسة.
- الحركات الإسلامية طرحت في برامجها السياسية مضامين اجتماعية تستجيب لحاجات الناس ما يشير إلى إمكان تحولها إلى حركات بمضمون ديمقراطي/اجتماعي.
- الجماعات الإسلامية الطامحة إلى "إقامة الدولة الإسلامية" في البلادن العربية نجحت في تأسيس وجودها وتكثيفه بين الناس كقوة سياسية مواجهة للاحتلال الأجنبي ولأنظمة الاستبداد ما يشير إلى إمكان تسلّمها السلطة بالوسائل الديمقراطية متى تهيأت لها الظروف.
- قوانين التطور، وفي ضوء القضايا الأساسية المطروحة اليوم على العرب كالحريات والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والتنمية والتحرير وإصلاح

الدولة، توحي بأن المستقبل السياسي للبلاد العربية سيكون في يد الأحزاب الدينية.

٢- عامة

مشاركة الأحزاب الدينية في الانتخابات ومدى إسهامها في توطيد السلم الأهلي إشكالية معقدة تتطلّب بحوثاً معمقة ومفصلة بهدف بيان العلاقة بين الدين والسياسة وتحديداً بين الدين وآليات العمل السياسي الديمقراطي.

ظاهرة الأحزاب الدينية من جهة والمفهوم الديمقراطي من جهة والعلاقة الملتبسة بينهما في الدول العربية تستدعي الرصد والتحليل وتعميق الإجابة عن سؤال مطروح على امتداد المنطقة: "أين هي التيارات الإسلامية من قضية الديمقراطية"؟[٥٤].

الثابت والمنظور هو أن الحالة الدينية تتصاعد يوماً بعد آخر في العالم العربي. وأسباب هذه الظاهرة متعددة نذكر منها ثلاثة أسباب:

- أنظمة الاستبداد تواجه هذه الحالة بالعنف والعزل والإبعاد.
- قوى الاحتلال الأجنبي التي تتّخذ من منطق السيادة الدولية في نظام العولمة غطاء لها تواجه بقوة الحالة الدينية وشعارها الحرب على الإرهاب.
- ضعف التنمية البشرية والقطاعية وازدياد معدلات الفقر ونهب الثروات واستشراء الفساد.

---

[54] - يخَطط المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة – وهو منظمة عربية إقليمية غير حكومية لا تتوخى الربح، تأسست سنة ٢٠٠٣، على يد عدد من القضاة والمحامين اللبنانيين بمؤازرة زملاء لهم في العالم العربي – حالِياً لقيام مجموعة أبحاثٍ وأنشِطّةٍ حول هذه الإشكالية.

هذه الأسباب وفّرت للأحزاب الدينية مادة نضالها: الحرية، التحرر، التنمية والعدالة الاجتماعية.

مادة النضال السياسي لدى الأحزاب الدينية مادة قيمية لارتباطها بمنظمة القيم الإسلامية. وهي، لدى جميع تلك الأحزاب، عامل "تثوير" المجتمع وتهيئة الذات للوصول إلى السلطة. ولكن، على الرغم من ذلك، ليس لهذه الأحزاب موقف واحد من التحديات المطروحة على المجتمعات العربية خصوصاً التحدي الديمقراطي والحريات والمواطنة. ليس لها، تالياً، تصور دستوري / سياسي واحد لإصلاح المجتمع والدولة. وليس لها كذلك نمط واحد لإقامة الحكومة الإسلامية وآليات تغيير الحكومات والأنظمة. منها من يقول بالعنف الديني ومنها من يقول بالدعوة وبناء المؤسسات الاجتماعية (البر، التكافل، الإحسان، الخير) ومنها من يقول بالوسائل الديمقراطية.